

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**La descentralización reactiva. Nuevas tendencias  
escalares del Estado en un contexto  
latinoamericano**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Juan Pablo Magnin Rubio**

DIRECTORA

**Esther del Campo García**

**Madrid, 2017**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE  
INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

TESIS DOCTORAL  
PROGRAMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA IUIOG

# LA DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA

Nuevas tendencias escalares del Estado en un contexto latinoamericano

---

JUAN PABLO MAGNIN RUBIO

DOCTORANDO

ESTHER DEL CAMPO GARCÍA

DIRECTORA



## AGRADECIMIENTOS

*A los afectos más cercanos, María Inés, mi madre, por educarme en el amor a la ciencia y a Roberto, mi padre, por transmitirnos a mi hermano*

*Diego y a mí, la pasión por la política como actividad seria y profundamente ética. A Agustina por su amor y tolerancia. A la Baba, que en su afán de educarme en lo sagrado, me descubrió el santuario de su biblioteca y a Renato, a cuya memoria dedico este trabajo.*

*A mi primer director de investigación, Víctor Ramiro Fernández, de quién aprendí todo cuanto sé de este artesanal oficio y a mi querida amiga María Cecilia, a quién debo una profunda gratitud por su permanente aliento y colaboración en ambos lados del atlántico.*

*A mi directora de tesis, mis colegas de investigación y de cátedra, a los correligionarios que me apoyaron en esta empresa, y muy especialmente a familiares y amigos como Ángel Bajo Bajo y Matea Rubio, Pablo y Ernesto Rubio, Julián Luís María Rubio, José-Luis Menoyo, Francisco Javier Rivas, Javier Escalada e Iván Brondino, cuya presencia y afectuosa hospitalidad hicieron de mis días en España una cálida experiencia.*



## ÍNDICE

ÍNDICE	5
ÍNDICE DE TABLAS	9
ÍNDICE DE GRÁFICOS	11
RESUMEN	15
ABSTRACT	19
INTRODUCCIÓN	25
CAPITULO I – EL PROBLEMA CONCEPTUAL	35
1 - DISCUSIONES EN TORNO A LOS ALCANCES DEL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN	37
A) Un concepto “fuzzy”	37
B) Desconcentración	41
C) Deslocalización	43
D) Delegación	45

E) Privatización	49
F) Regionalización	54
G) Democratización	57
H) Devolución	68
<b>2 - LA DESCENTRALIZACIÓN COMO FASE EN EL REESCALAMIENTO DEL PODER DEL ESTADO</b>	<b>73</b>
A) El Estado como institución multiescalar	76
B) Territorio, instituciones y funciones	79
C) El nivel macro	83
D) El nivel meso	86
E) El nivel micro	89
F) La descentralización como un movimiento pendular del nivel meso	90
<b>CAPÍTULO II – LOS FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>97</b>
<b>1 - LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA TRADICION LIBERAL</b>	<b>103</b>
A) La descentralización en la filosofía política liberal	104
B) La descentralización en la mirada económica del liberalismo	109
<b>2 - LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL COMUNITARISMO</b>	<b>119</b>
A) El espacio local en la tradición reaccionaria	121

B) Lo local en el inicio de la cuestión obrera	128
C) Lo local como espacio para comprender y dinamizar la cuestión social de la modernidad	132
D) La revivificación contemporánea de la comunidad desde el nuevo regionalismo	136
 <b>CAPÍTULO III – LA DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA: UNA NUEVA TENDENCIA</b>	 143
<b>1 - REAPARICION DEL ESTADO COMO DEMANDA LOCAL: UN ESTUDIO DE CASO</b>	155
A) La justificación del caso	160
B) Aproximación metodológica	171
C) Legitimidad y calidad de servicios en el nivel local	173
<b>2 – DEMANDA, TERRITORIALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA</b>	199
A) El conjunto de evidencias empíricas	199
B) La dinámica de la descentralización reactiva	205
 <b>CAPITULO IV – CONCLUSIONES FINALES</b>	 211
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b>	 225
 <b>ANEXO</b>	 247





## ÍNDICE DE TABLAS

**Tabla 1:** Municipalidades y Comunas por provincia en la República Argentina.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MECON \_\_\_\_\_ 168

**Tabla 2:** Cantidad y peso demográfico de los municipios y comunas de las provincias de Córdoba y Santa Fe. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INDEC. Censo nacional de población y vivienda 2010 \_\_\_\_\_ 169

**Tabla 3:** Prestación de servicios en las diferentes localidades por tipo de servicio y nivel del Estado implicado. Elaboración propia a partir de entrevistas a informantes clave. \_\_\_\_\_ 183



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Nivel de ingreso público subnacional en porcentual de PBI de AL (1990, 2000, 2009) - Fuente (Pinilla Rodriguez, 2013)	165
<b>Gráfico 2:</b> Gasto público subnacional en porcentual de PBI de AL (1998, 2003, 2008) Fuente (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010)	166
<b>Gráfico 3:</b> Esquema de ubicación geográfica de la República Argentina, la “zona núcleo pampeana” y la provincia de Santa Fe.	170
<b>Gráfico 4:</b> Nivel de aprobación – desaprobación de los diferentes niveles de gobierno. Resultado agregado para toda la muestra. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.	176
<b>Gráfico 5:</b> Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel de aprobación de gobiernos locales. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.	177
<b>Gráfico 6:</b> Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel de aprobación del gobierno provincial. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.	178

**Gráfico 7:** Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel de aprobación del gobierno nacional. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 178

**Gráfico 8:** Opinión sobre la mayor o menor calidad de los servicios públicos en razón de su gestión estatal o privada. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 180

**Gráfico 9:** Línea de tendencia por peso demográfico. Preferencia por gestión estatal de los servicios públicos. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 181

**Gráfico 10:** Comparativo de barras por localidad. Nivel de insatisfacción con servicios que se prestan en la localidad. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 185

**Gráfico 11:** Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel de insatisfacción con los servicios que se prestan en la localidad. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 186

**Gráfico 12:** Comparativo de barras. Nivel de insatisfacción con servicios brindados localmente según tipo y gestión. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 188

**Gráfico 13:** Nivel del Estado con mayor responsabilidad en cuestiones sociales. Valores agregados para toda la muestra. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 191

**Gráfico 14:** Nivel del Estado con mayor responsabilidad en cuestiones sociales. Valores agregados para toda la muestra. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 193

**Gráfico 15:** Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel del Estado con mayor responsabilidad en cuestiones sociales. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 194

**Gráfico 16:** Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel del Estado con mayor responsabilidad en seguridad pública. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 194

**Gráfico 17:** Línea de tendencia por peso nivel de educación alcanzado. Nivel del Estado con mayor responsabilidad en cuestiones sociales. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 196

**Gráfico 18:** Línea de tendencia por peso nivel de educación alcanzado. Nivel del Estado con mayor responsabilidad en seguridad pública. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión. \_\_\_\_\_ 197



## RESUMEN

La presente memoria tiene por objeto desarrollar, a partir de una caracterización teórica del proceso descentralizador y un abordaje empírico de fuente primaria, los alcances y características de una tendencia nueva del proceso de descentralización del Estado, que se ha dado en identificar como tendencia de “Descentralización Reactiva”.

Este proceso, caracterizado por la expansión de políticas públicas locales, en áreas otrora extrañas a este nivel, resultan motorizadas por la reacción de los decisores públicos ante la demanda creciente de vuelta al Estado en el contexto postneoliberal, luego del proceso remercantilizador que caracterizó el fin de siglo en América Latina.

En el trabajo se destaca la inusitada continuidad de la descentralización como eje de transformación de las instituciones públicas latinoamericanas, la que puede ser verificada de forma sostenida e ininterrumpida durante los pasados cuarenta años, a pesar de que en ellos no se reconoce la continuidad de modelos de Estado, regímenes políticos u otras políticas públicas.

Lejos de considerar por ello a la descentralización como una piedra de toque común a tradiciones del pensamiento y de la acción política disímiles o contrapuestas, se aborda el problema conceptual de la materia, persiguiendo separar y precisar el concepto distinguiéndolo de otras



tendencias con las que se ha asociado, muchas de las cuales han servido tendencialmente para generar legitimaciones cruzadas.

En el marco de esa rediscusión conceptual, se abordan las diferentes líneas teóricas y políticas que han impregnado la discusión sobre los alcances y contenido del proceso descentralizador, en la confrontación de diferentes visiones sobre el rol y amplitud que debe alcanzar el sector público frente a la sociedad civil y el mercado.

Con el objeto de salvar la casuística y las visiones contingentes, luego de desandar el camino de lo que no debe entenderse por descentralización, se aborda el problema conceptual partiendo desde un marco teórico específico, que lo emplea desde una dimensión propia de la dinámica de reescalamiento del Estado, influida por las reconfiguraciones del capitalismo en su etapa postfordista y las nuevas tensiones global-locales por este producidas.

A partir de ello y habiendo precisado un concepto dentro de un marco teórico general, se busca rastrear en la teoría política –y económica– los fundamentos axiológicos que fundan las ventajas de los modelos descentralizados del Estado, tanto en la más ampliamente difundida y citada tradición liberal, como en la línea del localismo particularista.

Estos trazos, permiten comprender las tensiones ideológicas y estructurales que han impulsado la referida continuidad histórica de los procesos descentralizadores en América latina de forma ininterrumpida desde principios de la década de 1970, pero a su vez, resultan insuficientes para explicar el acaecimiento de las tensiones descentralizadores nuevas sobre las que se busca dar cuenta.

Estas tensiones, como se sostendrá, encuentran su impulso en un aumento en la demanda de intervención del Estado, canalizadas de forma fragmentaria y local, con análogos efectos en la configuración de las políticas públicas que resultan en consecuencia.

Para sostenerlo, se lleva adelante un estudio empírico en base a identificar una serie de localidades claves, dentro de un área dinámica y con alta dispersión de localidades de diferentes escalas, ubicadas en la denominada “zona núcleo” de la República Argentina, cuya destacada relevancia en el proceso descentralizador se justifica por la persistencia temporal y la profundidad del mismo, siendo a la fecha el país con mayor gasto subnacional de Latinoamérica.

El estudio de caso se estructuró en base a encuestas domiciliarias de opinión a ciudadanos en edad electoral, siguiendo parámetros de representatividad estadística en cinco localidades de la provincia de Santa Fe, en base a un criterio de selección de escala y desempeño económico social, entre 2011 y 2014.

De sus resultados, se obtiene la justificación empírica de tendencias local-estadistas que, contrarias a los tradicionales vectores descentralizadores, operan a la vez un aumento de la intervención estatal a nivel local –con su consecuente aumento del gasto- en sustitución o competencia con el mercado, pero a la vez en situaciones de baja capacidad institucional y por consiguiente, menor eficiencia asignativa.

Finalmente, en las conclusiones del trabajo se plantea tanto la constatación de este nuevo vector de expansión –local- de la actividad estatal –particular, pero no exclusivamente en áreas vinculadas al subsistema de legitimación social- como una propuesta de hipótesis para futuras investigaciones donde



estas reconfiguraciones impliquen un nuevo modelo de relaciones de coparticipación de recursos fiscales sin escalas, entre los Estados nacionales y locales, generando el desafío de búsqueda de convergencia en la calidad institucional y las capacidades de los niveles locales del Estado, o bien el final del ciclo descentralizador –impulsado por planificación o por crisis fiscal del nivel local- y el reinicio del opuesto vector centralizador.

## ABSTRACT

The present thesis aims at developing, from a theoretical characterization of the decentralization process and an empirical primary-source approach, the scopes and characteristics of a new trend in the promotion of State decentralization processes. This trend is identified as a new vector that will be here referred to as “Reactive Decentralization”.

This promotion, which is characterized by the expansion of local public policies into quondam areas that are strange at this level, is driven by the reaction of public decision-makers to a growing demand of civil society for restoring the State involvement in specific areas of public policies within the post-neoliberal context, after the re-mercantilization process that characterized the end of the century in Latin America.

This work highlights the unusual continuity of decentralization as the transformation core of state institutions in Latin America, which can be verified as being constant and uninterrupted over the last forty years, even though they show no continuity of models of State, political regimens, or other public policies.

Taking the risks involved in making a continental generalization, it is possible to identify a series of deep institutional transformations that are common to a great number of Latin American states over the last forty years, which are equal or greater to those experienced in the region during the preceding history. Decentralization as a main discursive concept and

driving idea of different public policies has been always present in those transformations.

Far from thus considering decentralization as a cornerstone that is common to dissimilar or opposed traditions of thought and political action, the conceptual problem of the subject is addressed, pursuing a separate and precise concept by distinguishing it from other trends it has been associated with, many of which have tendentially served to generate cross-legitimization.

In the framework of that conceptual rediscussion, the different theoretical and political lines that imbue the discussion about the scopes and contents of the decentralization process are addressed, in the confrontation of different visions about the role and extent that must be reached by the public sector when facing the civilian society and market.

In this clarifying exercise, a series of key questions arise to reveal: which is the reason for such persistence in promoting public policies and strategies for institutional reform over extended periods and in profoundly dissimilar political contexts? Does decentralization represent a transversal point of agreement in all ideological currents that have had some predicament in the Latin American political context?

No specialist in this issue overlooks the role played by international financing organisms in the promotion of decentralization strategies in developing countries over the mentioned four decades. The present work will show that even though the dominant decentralization approach accompanies either expressly or implicitly the vision of these organisms, many sectors that are critical to policies promoted by these organisms laud the “inherently progressive” aspects of decentralization, which imposes a

double task of reaching conceptual precision and identifying theoretical-conceptual branches.

For that reason and with the aim of saving the casuistry and the contingent vision of the concept, after going back along the way of what decentralization should be not understood to mean, the conceptual problem is addressed considering a specific theoretical framework. This framework employs the concept from a dimension that is particular to the State's rescaling dynamics, which is influenced by the reconfiguration of capitalism at its post-Fordist stage and the new global and local tensions caused by this capitalism.

From that point, and having specified a concept in the general theoretical framework, it is intended to follow –in political and economic theory– the trail of the axiological foundations of the advantages of decentralized models of State, both in the most widely spread and cited liberal tradition and in the line of particularistic localism.

Is it that the confluence of different political traditions around decentralization is just apparent and is nourished by the polysemic content of a diffuse term used with different scopes and various objectives and uses assigned by each tradition of thought?

And even when achieving some conceptual precision, at least about the steady nucleus that characterizes the idea of decentralization, are its current axiological foundations to be framed just in the liberal tradition as suggested in the unequalled work by Borja and other ineludible references in the Latin American context? (Finot, 2001)

And if this were so, does the current promotion –being verified– of decentralization policies suppose a persistence of the liberal foundations in the promotion of public policies and institutional models within a re-statization context or does it respond to new foundations and tensions?

These outlines allow understanding the ideological and structural tensions that have promoted the referred historical continuity of decentralization processes in Latin America that uninterruptedly took place since the early 1970s, but at the same time, they become insufficient to explain the occurrence of the new decentralization tensions that are to be accounted for.

These tensions, as it will be upheld, find their promotion in an increased demand for State intervention, and are canalized in a fragmented and local way, with analogous effects on the configuration of the resulting public policies.

Nevertheless, our main hypothesis lies in the fact that these two trends in themselves do not sustain the current continuity of decentralization tensions, but their persistence in the context of some promotion of restatization originates from a “reactive” position of the local levels of State against the active demand of citizens.

These gaps generated by the withdrawal of State –mainly at its central levels– from providing public goods as a result of mercantilization in the course of neoliberal reforms and dissatisfaction in local spaces whose economies do not offer the private sector enough stimulus for goods provision have brought back the social pressure towards the involvement of the public sector.

For supporting purposes, an empirical study is conducted to identify a series of key towns in a dynamic area of highly dispersed towns that are located in the so-called “core zone” of Argentina, whose outstanding relevance in the decentralization process is justified by its depth and persistence over time, Argentina being the country with the highest subnational expense of Latin America.

The case study was structured according to home opinion surveys conducted on voting-age citizens, following statistical representativity parameters, in five towns of the province of Santa Fe, Argentina, considering a scale selection criteria and socio-economic performance between 2011 and 2014.

Results provide the empirical grounds for local statist trends that are opposed to traditional decentralization vectors. These trends show an increase in State intervention at local level –and its resulting increase of expenditure– in substituting or competing with the market, but also in situations of low institutional capacity and, therefore, lower allocation efficiency.

Finally, the work conclusions pose both the verification of this new vector of –local– expansion of State activity –particularly, but no exclusively, in areas related to the social legitimization subsystem– and the proposal of a hypothesis for future research where these reconfigurations imply a new model of relationships for coparticipation in fiscal resources without scale between national and local states.

These reconfigurations involve the trilemma of, on the one hand, reproducing the fragmentation devices that represent uncoordinated decentralization tensions; on the other hand, assuming the challenge of





searching for convergence in institutional quality and capacities of local levels of State; or, as a third way, assuming the end of the decentralization cycle –driven by planning or by fiscal crisis of the local level– and the restart of the opposed centralization vector.

## INTRODUCCIÓN

Asumiendo los riesgos que presenta una generalización continental, es posible identificar una serie de profundas transformaciones institucionales comunes a buena parte de los Estados latinoamericanos durante los últimos cuarenta años, iguales o mayores que las acaecidas en la historia precedente de la región.

En este periodo, se desarrollan una serie de profundas reestructuraciones sucesivas del Estado, originadas tanto en la transformación del régimen político, en su camino hacia la estabilización progresiva de la democracia, como la confrontación de diferentes visiones en la concepción y funciones del sector público, el lugar que debe ocupar en su relación con la sociedad civil y el mercado, y cómo se produce en cada caso su intervención escalar dentro de nuevas tensiones global-locales.

La generalidad de los países de la región, parten en la década del '70 de regímenes autoritarios estructurados en muchos casos bajo la lógica burocrática militar caracterizada por O'Donnell (1975), asociados a núcleos tanto económicos como ideológicos de intereses civiles.

Atraviesan transiciones por democráticas en los '80, que aunque poseedoras de profundas particularidades, pueden enmarcarse en un proceso común que incluso excede la realidad regional, frecuentemente vinculada al contexto de la tercera ola de democratización (Huntington, 1994).

Estos procesos redemocratizadores, se encontraron condicionados en un doble frente político y económico.

Por una parte entre las tensiones que implicaron redefinir los equilibrios entre el poder civil y el militar y los mecanismos de disciplinamiento de este último, no sólo frente a la pérdida de su poder político y su participación presupuestaria, sino también ante sus responsabilidades en las violaciones a los derechos humanos durante la vigencia de la doctrina de la seguridad nacional.

Por otro lado, los condicionantes económicos signados por la crisis de la deuda, inestabilidad macroeconómica y allí donde las hubo, el agotamiento de las estrategias de desarrollo industrializador por sustitución de importaciones (ISI).

La hoja de ruta seguida en la búsqueda de la estabilización económica y resolución de esa doble crisis, significó a partir de los '90 una extendida aplicación de reformas inspiradas en el llamado Consenso de Washington (Williamson, 1990), en el sentido de la liberalización de la economía, la desregulación de las instituciones propias de la ISI, y una fuerte cruzada hacia la disminución del tamaño y competencias del aparato estatal.

Aquella sólida hegemonía sólo parece llegar a su fin hacia el inicio del presente siglo, cuando un conjunto de grupos políticos arriban al poder en diferentes países de la región, en algunos casos luego de crisis económico políticas significativas, sostienen encaminarse hacia políticas diametralmente opuestas, con un discurso de corte reestatista, refractario a la capacidad autónoma del mercado como motor de crecimiento y dispuestos a reemprender procesos de intervención pública en la economía, inaugurando una etapa que, a falta de una serie de elementos conceptuales

que lo caractericen cabalmente, alguno de sus promotores lo han definido como “posneoliberal” (Sader, 2008).

En el transcurso de estas etapas nombradas, las instituciones del Estado, sus dimensiones, características, capacidades y formas de articulación con la sociedad sufrieron constantes transformaciones. En la mayor parte de los casos, ante la sucesión de paradigmas disímiles o contrapuestos, dieron como resultado políticas divergentes, acciones interrumpidas y caminos desandados. Situaciones de marchas y contramarchas que de igual modo se vieron favorecidas por la limitada o nula disposición de las administraciones sucesivas de continuar estrategias de sus predecesores, o de acordar puntos comunes en “políticas de Estado”.

No obstante ello, uno de los procesos más atrayentes en el camino de reconfiguración del Estado latinoamericano a lo largo de estas etapas reseñadas, se encuentra ligado a las distintas formas de la descentralización, presentes de forma sostenida y continua en los pasados cuarenta años.

La descentralización aparece en las políticas territoriales de la dictadura chilena (Boisier, 1979), y en las primeras transferencias de gestión de políticas sociales estructurales – en particular la educación– durante la última dictadura argentina (Kisilevsky, 1990). Fue estandarte de los procesos de democratización tanto en los contextos postdictatoriales pacíficos (Nickson, 2003), como ante la persistencia de conflictos civiles (Restrepo, 1987) (Lázaro, 1993), o en la búsqueda de transparencia y participación en democracias que aunque no habían pasado por experiencias de dictaduras militares se encontraban restringidas, como el caso mexicano (Martínez Omaña, 1989).

Durante el auge del consenso de Washington fue, junto a la privatización y a la desregulación, parte de una trilogía fundamental en los ejes rectores de las reformas estructurales sobre el Estado (Haggard, 1998), pero a diferencia de estos vectores remercantilizadores, duramente atacados por la narrativa “postneoliberal”, la descentralización continúa en vigencia como un valor incluso en los contextos más refractarios a las reformas que dominaron en los ’90, enarbolada como herramienta de empoderamiento local y autogestión (Del Campo, 2007).

¿A qué se debe tal persistencia en el impulso de políticas públicas y estrategias de reforma institucional, durante periodos extendidos y contextos políticos profundamente disímiles? ¿Representa la descentralización un punto de acuerdo transversal a todas las corrientes ideológicas que han tenido algún predicamento en el contexto político latinoamericano?

A ningún especialista de la materia escapa el rol que los organismos de financiamiento internacional (OFI) han desempeñado en la promoción de las estrategias descentralizadoras en países en desarrollo a lo largo de las cuatro décadas reseñadas, y si bien como se verá a lo largo del presente trabajo, el enfoque dominante de la descentralización acompaña expresa o implícitamente la visión de estos organismos, muchos sectores críticos con las políticas impulsadas por estos organismos elogian los aspectos “inherentemente progresistas” de la descentralización.

¿Estamos frente a una verdadera panacea como agudamente planteaba De Mattos (1990) desde una de las escasas, aunque no por ello menos consistentes posturas críticas de la materia? ¿La descentralización es asumida por diferentes enfoques y tradiciones de pensamiento contrapuestas, como un proceso siempre virtuoso?

Desde una igualmente perspectiva crítica, Coraggio asume que la descentralización aparece como un acuerdo en términos ideológicos, donde “desde el FMI, hasta propugnadores de bases anarquistas parecen coincidir en que hay que descentralizar el Estado” (Coraggio J. L., 1991, pág. 71), pero resulta para este autor una falsa coincidencia, ya que por una parte se encuentra una corriente descentralizadora basada en el proyecto neoliberal, de tendencia remercantilizadora y antiestatista y por otra parte, una descentralización democratizadora, que persigue el reempoderamiento popular.

Una postura similar, pero en base a una dicotomía histórica es la que sostiene desde el sector progresista del *mainstream* descentralizador J. Borja (1984), quien opone a una tradición localista, antiliberal y reaccionaria de la descentralización, una tendencia moderna, participativa y democrática que abreva en la más tradicional e ilustre línea liberal anglosajona, pero se proyecta en el escenario contemporáneo como un camino óptimo para profundizar la democracia, la participación y la concertación de políticas públicas complejas.

¿Ocurre de este modo que la confluencia de diferentes tradiciones políticas en torno a la descentralización es sólo aparente y se sustenta en el contenido polisémico de un término difuso, utilizado con alcances diferentes donde cada tradición de pensamiento le asigna distintos objetivos y utilidades?

Y aun logrando cierta precisión conceptual, al menos sobre el núcleo firme que caracteriza la idea de descentralización ¿son sus fundamentos axiológicos actuales sólo enmarcables en la tradición liberal, como sugiere el señero trabajo de Borja y otras referencias ineludibles en el contexto latinoamericano? (Finot, 2001)



Y si así fuera, el impulso actual de las políticas descentralizadoras –verificado éste– ¿supone una pervivencia del fundamento liberal en el impulso de políticas públicas y modelos institucionales dentro de un contexto re-estatista, o responde a fundamentos y tensiones nuevas?

Con el objeto de abordar estos interrogantes principales, se establecerá en primer término la discusión en torno al problema conceptual, partiendo de constatar cierta debilidad en los marcos teóricos de referencia y la imprecisión conceptual que de ello deriva, el trabajo plantea en primer término una distinción necesaria entre la descentralización y otros muchos conceptos que se superponen de forma recurrente en la literatura.

Inmediatamente, se propone una lectura del fenómeno descentralizador y su precisión conceptual a partir de su situación expresa desde una visión específica sobre el Estado y sus procesos de reescalamiento en el marco de las transformaciones del sistema de regulación del capitalismo postfordista.

En un segundo capítulo, se persigue reseñar los fundamentos de teoría política que fundamentan axiológicamente los procesos descentralizadores, advirtiendo la distinción entre aquellas posiciones que bregan por una sociedad descentralizada, o más específicamente por una distribución descentralizada del poder en la sociedad –que en sus versiones extremas niegan el Estado–, y aquellas que sustentan las ventajas de un Estado descentralizado, basados en la eficiencia, la democracia, la participación o la responsabilización del mismo.

Partiendo en primer lugar de la antes mencionada tradición liberal, desde sus fundamentos en favor de la división del poder tanto horizontal como verticalmente, con el objetivo de promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en garantía de las libertades y contra toda posible expansión

indebida del poder del Estado, hasta el establecimiento de los nuevos ejes provenientes de la economía neoclásica, impulsores de la descentralización política como ideal de eficiencia y no injerencia sobre el libre mercado, para luego desarrollar los fundamentos provenientes del localismo romántico, revitalizados igualmente en su enfoque contemporáneo por los aportes provenientes de las teorías del desarrollo endógeno.

Estas dos vertientes, en principio antagónicas, han interactuado en el impulso y justificación de los procesos de descentralización en América Latina, ocupando la primera una función legitimante de los procesos de reforma estructural del Estado, mientras que el localismo ha operado por debajo en la justificación de las ventajas inherentes del desarrollo endógeno a partir de empoderamientos locales, con una relativamente escasa confrontación crítica (Coraggio J. L., 1990).

Sin embargo, la hipótesis central radica en que estas dos tendencias no sustentan por sí mismas la continuidad actual de las tenciones descentralizadoras, sino que su persistencia en el contexto dé cierto impulso reestatista se originan en una postura “reactiva” de los niveles locales del Estado frente a la demanda activa de los ciudadanos.

Los vacíos generados por el retiro del Estado –fundamentalmente en sus niveles centrales- en la provisión de bienes públicos, a partir de su mercantilización en el curso de las reformas neoliberales y la insatisfacción de las mismas en espacios locales cuyas economías no ofrecen estímulo suficiente al sector privado para su prestación, han devuelto la presión social hacia el involucramiento del sector público.

Pero esta presión, ejercida de forma fragmentaria y local, solo puede obtener una respuesta equivalente desde las instancias estatales.



Los niveles locales del Estado, en particular en localidades cuyas escalas y capacidad económica resulta menor, son por ello los que reciben una mayor presión por parte de los ciudadanos de involucramiento en la prestación de servicios públicos cuya prestación les resulta extraña, compleja y costosa.

En el desarrollo de esta hipótesis se ofrece el análisis de un estudio de caso, seleccionado en contexto actual de un núcleo geográfico dinámico de la República Argentina, país que ofrece el ejemplo más profundo de reestructuración estatal durante los '90, de acuerdo con los principios del Consenso de Washington y a la vez se ha enmarcado en el último decenio como aquellas experiencias latinoamericanas de contraola postneoliberal, aunque en el marco de la presente temática, ciertos aspectos fundamentales de la descentralización no se han detenido, resultando el país latinoamericano con mayor nivel de gasto subnacional.

Este estudio de caso toma como epicentro un grupo de localidades de diversa escala y trayectorias sociodemográficas, cuyo enclave destacado en la denominada “zona núcleo” pampeana, dentro de un Estado subnacional - provincia de Santa Fe- presenta características relevantes al momento de observar las características de las demandas descentralizadores “desde abajo”, así como su utilización en la oferta de políticas públicas.

A la luz de los resultados obtenidos, el trabajo propone una serie de conclusiones críticas que permiten el establecimiento de una tendencia hacia una nueva reconfiguración de los niveles locales del Estado, en particular –pero no exclusivamente- en áreas vinculadas al subsistema de legitimación social, cuyos impactos en el mediano plazo significarán o bien el final del ciclo descentralizador y el reinicio del opuesto vector centralizador –impulsado por planificación o por crisis fiscal del nivel local- o un nuevo modelo de financiamiento y de coparticipación que

debilite a los niveles intermedios en un puente de recursos fiscales sin escalas, entre los Estados nacionales y locales.



## CAPITULO I – EL PROBLEMA CONCEPTUAL

*“ When I use a word, -Humpty Dumpty said, in rather a scornful tone-  
it means just what I choose it to mean , neither more nor less.*

*The question is, - said Alice- whether you can make words mean so many  
different things.*

*The question is, - said Humpty Dumpty - which is to be master, that's all.”*

*Lewis Carrol*



## 1 - DISCUSIONES EN TORNO A LOS ALCANCES DEL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

### A) Un concepto “fuzzy”

Sobre finales de la década del '70, en consonancia con el diagnóstico conservador dominante, sobre el vínculo entre el tamaño del sector público y la crisis del sistema capitalista disparada desde 1973, una serie de trabajos doctrinales del BM comienzan a poner en foco que la provisión centralizada de bienes públicos por parte de los Estados de países “en desarrollo”, resultan inadecuadas en términos de equidad y eficiencia.

Contando con las impresiones empíricas desarrolladas por organizaciones internacionales de ayuda humanitaria en los contextos africanos y asiáticos y bajo el influjo teórico de la *public choice*, en los tempranos trabajos de Dennis Rondinelli, Jhon Nellis y Shabbir Cheema (1983), se plantea como forma de superar la incapacidad, corrupción e ineficiencia de las estructuras centrales, la transferencia de la producción y distribución de bienes públicos a instancias subnacionales, en particular locales, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

En este marco es que se define a los procesos de descentralización como un proceso institucional incremental de construcción de capacidades de producción territorializada de bienes públicos, que se inicia “transfiriendo competencias, atribuciones y recursos desde niveles centrales de gobierno hacia niveles inferiores a través de desconcentración, delegación, devolución y privatización” (Cheema & Rondinelli, 1983, pág. 14).



La definición reviste un serio inconveniente metodológico al implicar que se trata de un proceso general, cuya particularización depende o se realiza a través de otros conceptos sobre los cuales no será sencillo identificar puntos de acuerdo en la literatura. Incluso el concepto de privatización, en principio el más simple, resulta en complejo cuando se utiliza indistintamente para referirse a transferencias en la producción de bienes hacia entidades del mercado -empresas- o de las organizaciones de la sociedad civil de carácter no lucrativo, y no se advierte si en ello se supone la continuidad o no del carácter público de los bienes en cuestión.

Admitiendo tal generalidad y en un intento de descomponer estas “formas de la descentralización”, se sostiene que para ser tal, esta debe suponer transferencia de responsabilidad, capacidad, planificación, gestión y recaudación de recursos desde el nivel central hacia “las unidades de campo de la administración central ministerios u organismos, las unidades subordinadas o niveles de gobierno, entes públicos o corporaciones semiautónomas, autoridades electivas regionales o locales, o entidades privadas u organizaciones de voluntariado (Rondinelli D. A., 1981).

El resultado es un concepto de descentralización que posee límites difusos y variables en torno a un núcleo duro compuesto por la idea de: a) transferencias de competencias y recursos, b) desde un centro hacia una periferia.

Sobre la naturaleza de (a), aquellas competencias y sus recursos asociados - o no-, quienes parten de la concepción amplia propuesta por Rondinelli, entienden que pueden darse tres formas de descentralización según el contenido de lo descentralizado: una descentralización administrativa, operada por lo que en este trabajo se define como desconcentración o delegación; una descentralización económica, a partir de las tendencias

remercantilizadoras de privatización y desregulación; y finalmente una descentralización política, a partir de lo que aquí se define como devolución, transferencia de atribuciones a agencias y niveles Estatales subnacionales y delegación a entes mixtos público-privados (Von Haldenwang, 1990).

En relación con la transferencia del centro a la periferia, no ha habido mayores dudas respecto de cuál es ese centro, identificado con el Estado nacional y el cúmulo de funciones, atribuciones y competencias que fue adquiriendo en su proceso de máxima expansión -lograda en el caso latinoamericano durante el apogeo de la ISI-. Si en cambio se han planteado enfoques diferentes sobre la idea de periferia como par opuesto a esa centralidad constituida por el Estado interventor.

Con ello se ha distinguido entre una “descentralización horizontal” entendida como la separación de los poderes del Estado en un mismo nivel de intervención escalar y una “descentralización vertical” que implica la reestructuración de porciones de poder dentro de los diferentes niveles territoriales del Estado (Carrion, 2002).

Esta primer dimensión, igualmente denominada “descentralización funcional” que abrega en la filosofía política liberal de los clásicos, identifica las nuevas tendencias del constitucionalismo contemporáneo a generar mayor cantidad y diverso tipo de organismos “extra poder” con el objetivo de corregir diversos desequilibrios propios del sistema presidencialista –creando áreas de control independiente-, generando actores que encarnan la defensa de nuevos tipos de derechos –la representación de intereses difusos o derechos de cuarta generación- o demandas de los sectores financieros –independencia de los bancos centrales o supertintendencias de actividades de inversión y seguro-.





Mientras que la segunda dimensión supone definir el ámbito escalar de transferencia – local, regional, regional sectorial- y la naturaleza de la institución receptora, que en las concepciones más amplias de la descentralización, como se ha indicado, la diversa literatura de la materia puede referirse a niveles subnacionales del Estado, entes públicos autónomos o incluso privados.

Estos ensayos clasificatorios de las diferentes dimensiones de la descentralización, a los que se pueden sumar los trabajos de (Palma & Rufián, 1989); (Boisier, 1990); (Bennett, 1994); (Finot, 1998); (Schneider, 2003); (Torrissi, Pike, Tomaney, & Tselios, 2011); contribuyen tanto a ilustrar lo multicausal y complejo de las variantes de un fenómeno dinámico, como a evitar una definición positiva precisa.

En términos generales, en estas clasificaciones propuestas suelen distinguirse tres dimensiones del proceso que responden a una misma tendencia. Una descentralización política, de carácter “territorial”, de aumento de la autonomía y capacidad decisional de los niveles subnacionales y que a su vez implica procesos de “desburocratización” de las decisiones a partir de la incorporación de mayores áreas a la discrecionalidad política; una descentralización administrativa, que transfiere funciones de planificación, coordinación y ejecución de políticas públicas a unidades regionales o locales dependientes del Estado central y una descentralización remercantilizadora, que tiende a la provisión de bienes públicos en base a mecanismos provistos por actores privados (Prud'homme, 1994).

En este amplio espectro, la descentralización parece confluir o realizarse a través de diferentes procesos afines desde los cuales suele definírsela o simplemente confundirse, por lo que en los apartados siguientes se pretende

ir despejando el camino hacia una definición autónoma, encontrando puntos de acuerdo sobre, como propone el citado trabajo de Schneider (2003), lo que ésta no es.

## **B) Desconcentración**

La desconcentración es un proceso de naturaleza administrativa. Un fenómeno que atañe a la forma de organización de la administración –en este caso pública- respecto del modo en que se desarrollan las actuaciones administrativas.

El mismo Rondinelli lo define como “el traspaso de cierta cantidad de autoridad o responsabilidad administrativa a los niveles inferiores de la Administración central, ministerios y agencias” (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983, pp. 14-15).

Como tendencia, es el proceso donde un cúmulo de atribuciones que se encuentran asignadas a organismos superiores en la pirámide administrativa, pasan a ser desempeñadas por sus inferiores, teniendo como efecto aumentar la capacidad operacional y la eficiencia ejecutiva de los órganos territoriales del Estado, sin que éste pierda el control político de tales actuaciones.

Desconcentrar, en principio, no requiere de nuevas estructuras u oficinas, sino un mero traslado de funciones a órganos existentes. No obstante la desconcentración puede ocurrir igualmente, a partir de estrategias de aparente devolución o externalización, cuando los agentes que actúan como

órganos desconcentrados del Estado central, son organizaciones públicas subnacionales o incluso entidades privadas de tipo no gubernamental que, organizadas bajo el modelo de agencia, ejecutan diversos planes públicos a partir de la aplicación de programas concebidos por la administración central, donde los actores territoriales actúan como “ventanillas” de atención a la ciudadanía beneficiaria de estos programas.

En la desconcentración, si bien hay transferencia de ciertas porciones de poder, en cuanto al menos la posibilidad de discrecionalidad latente en toda prestación de servicio público se traslada de arriba hacia abajo en la pirámide, sólo es este poder informal el que resulta descentralizado.

Toda dimensión decisoria de fondo e incluso de forma, como así también la auditoría de las actuaciones, sigue supeditada a instancias centrales del Estado y a las autoridades por este camino designadas.

Un área desconcentrada, se gobierna por reglas y normas impuestas en base a la estructura legal determinada por el derecho administrativo, sus autoridades son designadas desde instancias superiores y los ciudadanos beneficiarios de los servicios que brindan no tienen capacidad de modificar de forma directa el contenido, forma o características de las políticas públicas en cuestión.

Incluso en aquellos casos donde se utilicen canales de gobierno abierto y las actuaciones de los agentes públicos y sus políticas territoriales sean monitoreadas por asambleas, delegados u otro tipo de representantes locales, su poder de control no se asemeja a la *accountability* en términos políticos, puesto que los funcionarios controlados dependen jerárquicamente de la estructura administrativa o de la voluntad

discrecional de quien los designa - según sea el caso – y no de esas instancias locales representativas.

El origen de las decisiones soberanas continúa residiendo así, en el conjunto del Estado central, quien resulta *ultima rattio* el depositario legítimo del poder, mientras que las autoridades desconcentradas no ejercen ese poder por sí y con legitimidad autónoma, sino a través de aquel y en su nombre (Palma & Rufián, 1989).

### **C) Deslocalización**

La deslocalización, o mejor aún relocalización<sup>1</sup>, implica el desplazamiento físico de la producción de bienes y servicios públicos a una nueva ubicación geográfica por motivos de desarrollo económico, funcionales, políticos o estratégicos.

En ésta, existe un cambio de emplazamiento, una reubicación de las actividades desarrolladas en un punto geográfico a otro, sin que deban

---

<sup>1</sup> No debe considerarse aquí a la deslocalización sin reubicación, es decir, la desaparición de estructuras y oficinas en base a los procesos de reforma y reestructuración del Estado experimentados en América Latina desde finales de la década del '70 y con mucha mayor profundidad a partir de los '90.



presentarse cambios en las estructuras político administrativas que son desplazadas hacia su nueva ubicación.

Siendo un concepto de uso consolidado en el ámbito de la teoría económica y en particular en el comportamiento del sector industrial, no se encuentra igualmente difundido en el diseño institucional, aunque resulte frecuente.

Si bien las relocalizaciones de gran envergadura, como la construcción de Brasilia<sup>2</sup> o el fallido proyecto de traslado de la capital Argentina a Viedma, intentado durante la presidencia de Raúl Alfonsín, resultan excepcionales, las relocalizaciones de oficinas, empresas y áreas públicas en menor escala son más habituales y forman parte en diversos países de la disputa político territorial entre representantes políticos locales, por las externalidades positivas que generan en materia económica.

---

<sup>2</sup> Luego del citado ejemplo de la capital de Brasil, pueden mencionarse otros de escala similar como el de Putrajaya en Malasia o Naipyidó en Birmania.

## D) Delegación

La delegación implica transferencias por parte del Estado hacia organizaciones privadas<sup>3</sup> -usual, aunque no exclusivamente, organizaciones no gubernamentales- en la ejecución de políticas específicas o acciones concretas, que involucren la producción o distribución de bienes y servicios públicos, con objetivos, alcances y financiamiento predefinido.

Estas transferencias se concretan en el financiamiento público de acciones externalizadas en organizaciones del tercer sector (Cheema S. , 1983), las cuales resultan controladas de forma indirecta por el Estado, a partir de auditar *ex post* el destino de los recursos, poniéndose énfasis en la cuantificación de los resultados.

---

<sup>3</sup> En algunos casos las transferencias se realizan hacia corporaciones o entidades integradas por organizaciones privadas y públicas, pero éstas actúan en paridad de condiciones con las primeras, asimilándose a las relaciones de derecho privado en cuanto no ejercen en ellas el poder público. Alguna literatura (Cohen & Peterson, 1996) sugiere que debe incluirse en este concepto, la transferencia de competencias desde el Estado central hacia cuerpos o instituciones públicas con un amplio grado de autonomía, desde la cual desempeñan una función técnica específica, altamente profesionalizada e independiente (v.g. Banco Central, Auditoría General, defensorías populares), pero estos casos se corresponden con ejemplos de descentralización horizontal del Estado, vinculados con nuevas configuraciones constitucionales en la división funcional del poder, más allá de la clásica distribución propuesta por el Barón de Montesquieu.

La responsabilidad por la provisión de bienes y servicios públicos continúa en cabeza de la autoridad soberana que las transfiere, pero el proceso por el cual estos bienes y servicios son asignados queda bajo el dominio de las organizaciones “paraestatales” que asumen la delegación (Rondinelli D. A., 1981).

Esta forma de provisión de bienes públicos ha sido alentada desde principios de los ’70 por los organismos de financiamiento internacional en contextos de Estados fallidos (United States Agency for International Development, 1980) como estrategias de desarrollo humanitario y medioambiental, canalizando de este modo ayudas hacia países con bajos índices de desarrollo, sin que esos Estados tengan injerencia sobre los fondos, su destino y modo de empleo –evitando en parte el riesgo de desvío por corrupción o ineficiencia- pero garantizando que estos asumieran la responsabilidad, y en algunos casos la deuda, por dichos fondos.

Sin embargo, es a partir de la década del ’90 cuando estas agencias multilaterales desarrollan políticas mucho más amplias de transferencia de fondos hacia ONGs, en particular en el caso de América Latina, dentro del marco de las políticas de reforma del Estado en la clave del consenso de Washington y como estrategia de involucramiento de actores de la sociedad civil en la contención de los impactos sociales que las mismas reformas traían consigo (Fernández V. R., 2002).

Desde pequeñas experiencias cooperativas hasta programas de gran envergadura -v. g. el PRONASOL en México-, organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por destacar los mayores aportantes, crearon una fuerte alianza promoviendo y desarrollando ONG para ingresar con diversos programas al territorio, sorteando las estructuras administrativo burocráticas públicas (Stahl, 1994).

Al involucrar a gran escala a estas ONG como actores no estatales en la ejecución de fondos condicionados, buena parte del direccionamiento de los mismos recaló en políticas propias de la agenda prioritaria de las mismas ONG (Nelson, 1997), negociadas junto a las prioridades de los OFI, antes bien que de los Estados que asumieron los créditos.

Los fundamentos últimos de la delegación encierran una fuerte desconfianza hacia el Estado y las burocracias públicas, propia de la tradición teórica de la *public choice* y entroncan adecuadamente con los principios de reforma administrativa pregonados por la corriente de la nueva gestión pública y su conocido mantra de “mejor timonear que remar”.

Una buena cantidad de estudios teóricos se desarrollaron igualmente en base a fundamentar cómo estos actores pueden articularse junto al Estado en el territorio, asumiendo nuevas formas de “gobernanza” donde los actores públicos juegan un papel tan importante como los otros, en un esquema de desarrollo de red, que permite asumir y superar la matriz *estadocéntrica* (Vázquez Barquero, 1999) .

No corresponde desarrollar aquí la crítica a estos enfoques y sus consecuencias negativas al debilitar aún más, las capacidades estatales para generar intervenciones autónomas en el territorio (Fernández, Güemes, Magnin, & Vigil, 2006). No obstante, el desplazamiento de éste como eje de las políticas públicas resulta pertinente en el argumento por el cual no corresponde subsumir los procesos de delegación como parte sucedánea de la descentralización.

En la delegación, los organismos que llevan adelante la provisión de bienes y servicios, son organizaciones no gubernamentales, las cuales justamente por esa condición y sin importar lo abierto o transparente de su estructura,



carecen de legitimidad democrática dado que sus autoridades no son electas ni se responsabilizan frente a los ciudadanos a los cuales se dirigen los servicios por ellas administrados.

El control de sus acciones se produce a través de esquemas indirectos y - como se ha advertido- poniendo énfasis en el resultado final, auditado siempre desde la perspectiva de una rendición de cuentas. Evaluando la transparencia en el uso de los fondos y la legalidad formal de su uso al igual que en un control administrativo interno del Estado.

Con la salvedad que las estructuras burocráticas poseen áreas especializadas mucho mejor dotadas para auditar el uso de los recursos internos de la administración, que las responsables del poder de policía sobre asociaciones y fundaciones, por lo que el sistema no gana necesariamente en transparencia.

Caben de igual modo las observaciones notadas para el caso de la desconcentración, en cuanto a que en la delegación no existe un proceso de empoderamiento de la sociedad civil a partir de facultarla a definir el contenido de las políticas y el control de su gestión, aunque muchas veces se realice en nombre de estos fines.

## E) Privatización

Consecuente con su enfoque desde la perspectiva de la teoría de la *public choice*, desde sus primeros<sup>4</sup> trabajos en la materia Dennis Rondinelli (1981) incorpora la vía de la privatización como herramienta “a través de la cual” es posible realizar procesos de descentralización. Aunque el autor no distingue claramente si el sujeto receptor de las competencias privatizadas, para ser tal, es un actor del mercado, o igualmente, una organización del tercer sector –lo que en este trabajo se entiende como delegación–.

Siguiendo este enfoque, la privatización, que algunos autores identifican con el concepto de “descentramiento” (Carrion, 2002), ha sido admitida sin demasiadas reservas por las corrientes mayoritarias en la “teoría y práctica” de la descentralización (Finot, 2001), en particular en los procesos de reestructuración del Estado de los países en desarrollo.

Incluso autores que reivindican el carácter “progresista” intrínseco de la descentralización en el contexto latinoamericano, la incorporan entendiendo

---

<sup>4</sup> En los últimos trabajos desarrollados por el citado autor (Cheema & Rondinelli, 2007) en los que se continúa definiendo a la descentralización como transferencias de autoridad competencias y recursos desde el estado central hacia niveles inferiores, a través de formas de específicas como la delegación, la devolución y la desconcentración, no se incluye la privatización como uno de estos mecanismos y se disminuye el énfasis con que se consideraba a la re- mercantilización como forma de reavivar las capacidades sociales disminuidas por la sobre- intervención del Estado.

que al menos “en estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquél que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios.” (Boisier, 1990, pág. 73)

Esto encuentra su justificación, tanto en términos ideológicos como históricos. A partir de una determinante influencia en la doctrina de la descentralización sostenida por los aportes de la economía neoclásica, que ve en un mercado constituido por agentes individuales libres y autónomos la realización máxima de un orden espontáneo (Hayek, 1948), por definición altamente descentralizado.

Contrario a este orden autoequilibrado que provee el mercado, se encuentran las intervenciones del Estado que lo distorsionan. La producción de bienes por parte del Estado, allí donde pueden ser provistos por las fuerzas del mercado, conduce siempre por el camino de crear centralidades estatistas, al servicio de grupos de presión y de facciones y nunca del bien común. Por lo que resulta ilusorio pensar que un régimen político realmente democrático, admita límites o competencias distorsivas en el funcionamiento competitivo de los mercados, que condicen invariablemente a la opresión centralista del “socialismo económico”.

A estas ideas, que en conjunto con el resto del andamiaje teórico de la escuela de Chicago han tenido una fuerte influencia en la reestructuración de los Estados latinoamericanos, a pesar de las autorizadas y tempranas críticas recibidas (Prebisch, 1981), se le sumaron los aportes en la misma línea respecto de la intervención del Estado como impulsor de la crisis del sistema capitalista.

La crisis estructural del capitalismo en la década del '70, obligó a los centros académicos y espacios generadores de políticas públicas a indagar sobre las causas y naturaleza de la crisis y plantear alternativas sobre los posibles correctivos del sistema, lo que implicó un proceso de renovación teórica que, en función de las lecturas que se realizaron sobre las causas de la crisis, se plantearon, ya en los '80s, diferentes líneas sobre las cuales encausar el sistema para su superación.

Dentro de estos distintos enfoques teóricos desarrollados, comenzó a imponerse globalmente, por fuerza de los actores que los sustentaban -los OFI y sus centros de pensamiento asociados- una línea analítica conservadora, que encontrando los motivos de la crisis en el ahogo del mercado a causa de la sobreintervención del Estado en la economía, provocada como consecuencia de la fagocitación de este, por la democracia de masas (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975), impulsaba la supresión de las implicaciones del Estado en los mecanismos de acumulación, librándolos a la acción autoreparadora del mercado.

La necesidad de repensar las funciones del Estado en AL desde una lógica de mínima intervención fue relanzada luego de la crisis de la deuda en los '80, en una clave de coexistencia con el régimen político democrático, dando como resultado la ola privatizadora que caracterizó en su apogeo a las reformas neoliberales.

En ellas, cabe distinguir dos dimensiones bien diferentes de la privatización, ya que estrictamente, una cosa es el cambio de propiedad de los medios de producción de bienes públicos del Estado a manos de empresas privadas, y otra es que estos bienes dejen de considerarse tales, y sus criterios de asignación y control dejen de vincularse a la satisfacción de derechos para regirse por las reglas del mercado.

Por una parte, en el objetivo de devolver al mercado la mayor cantidad de factores productores de bienes y servicios que el sector público había apropiado en su etapa expansiva durante la ISI, el Estado es repensado desde sus funciones y desvinculado de sus herramientas de intervención sobre el sistema de acumulación económico.

Esto se produce a partir de la desregulación normativa, la disolución de instituciones de control de mercados y la transferencia definitiva de activos públicos específicos, vinculados a la producción de bienes estratégicos, que si bien no necesariamente eran bienes públicos, estaban producidos por empresas del Estado en situación monopólica o concurrente con el mercado, amparados en un interés público.

Por otra parte, en aquellas áreas que por su fuerte consideración social como bienes y servicios públicos, o que por su propia naturaleza técnica resultaran de prestación monopólica necesaria, se propugnó la privatización de la prestación de los servicios, continuando en su carácter de bien público bajo la protección de agencias reguladoras y de control de esos servicios públicos privatizados.

En esta materia, la ofensiva privatizadora dio pocas concesiones y aunque las posturas refractarias hacia la intervención del Estado parecían ser moderadas en el discurso de los OFI al transcurrir la segunda mitad de la década del '90 (Fernández, Vigil, & Güemes, 2006), las recomendaciones en la línea remercantilizadora no habían perdido fuerza en nuestra materia:

“En este sentido la privatización es la forma última de descentralización. En los últimos años, una gran cantidad de países han visto cómo el sector privado juega un papel cada vez más importante en la distribución y en cierta medida la financiación de muchos servicios públicos. Nuevas formas

de prestación de servicios, incorporando al sector privado y a alianzas público-privadas horizontales y verticales ya existen y se están estableciendo nuevas. La prestación privada de los servicios es importante en los países en desarrollo, ya que debilita el monopolio tradicional de la prestación de servicios públicos, que a menudo proporcionan servicios de mala calidad y en forma ineficiente.” (Litvack, Ahmad, & Bird, 1998, págs. 20-21).

A la luz de las consecuencias mediatas de dichas reformas y en algunos casos de sus contrarreformas, puede establecerse cuanto menos, lo inconveniente desde una primera vista conceptual considerar a los procesos de privatización como “la forma última de descentralización”, dado que las ventajas que provee sector privado en “calidad y eficiencia” se encuentran en la prestación de servicios a partir de economías de escala, en muchos casos desde empresas multinacionales, que difícilmente representen esquemas de gestión más descentralizados que los anteriores prestadores públicos.

Sobre ello, resulta llamativo que no hay en la literatura que sugiere la vía de descentralización por privatización ninguna consideración sobre qué requisitos deben cumplir los agentes privados a los que se transfiere los bienes públicos a ser provistos, para que se cumplan los presupuestos de ventaja en la asignación descentralizada.

Con mucho, el mayor reparo que se menciona en la línea de los autores que admiten esta “vía descentralizadora”, resulta de una aparente advertencia cuantitativa: “Si el acto privatizador permite el surgimiento de un nuevo sujeto decisor independiente en el sistema o país en cuestión, por ejemplo, un inversionista extranjero que no estaba presente o una agrupación civil formada de manera ad-hoc para estos efectos, el resultado es una

ampliación del número de decisores independientes presentes en el sistema y ello, desde el punto de vista estricto de la teoría económica, significa ampliar la descentralización” (Boisier, 2004, págs. 32-33).

Para este criterio, los procesos concentradores producidos por la privatización de activos públicos durante los ’90, a partir de la introducción de inversión extranjera directa serían “ampliar la descentralización”, lo que resulta estrictamente, un contrasentido.

## **F) Regionalización**

Existen diversas razones por las cuales el estudio de los procesos regionalizadores, así como su prospectiva, se intersecta con la problemática de la descentralización, ya que no solo ambos trabajan sobre una dimensión espacial más o menos definida en el territorio, sino que poseen un comportamiento concomitante en relación a la reestructuración del sistema de acumulación.

En los últimos cuarenta años, tomando como partida la crisis del ’73, el proceso de reconfiguración en el modo de acumulación y de regulación del sistema capitalista (Harvey, *The Condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change.*, 1990) ha producido una serie de modificaciones en cómo se producen las relaciones entre el espacio global, donde se reproduce el sistema económico en tiempo real, y los ámbitos locales, donde se encuentran los nodos productivos que ingresan a esas redes globales.

Este proceso de revinculación, en gran medida excluyente de las dimensiones nacionales, que se ha dado en conocer como glocalización (Swyngedouw, 2004), ha estimulado el estudio de los procesos sociales, institucionales y económicos, que operan a nivel intraterritorial, en su nueva relación con el espacio global.

En ello, se ha insistido en la capacidad asumida por las regiones para configurar una dimensión adecuada, que sea capaz de superar los localismos fragmentarios y alcanzar economías de escala seductoras para los flujos de capital global (Castells & Hall, 1994).

A partir de la articulación de redes económicas e institucionales, las regiones pueden configurar escenarios donde alcanzar niveles de flexibilidad y dinámica que sean capaces de responder con éxito a los desafíos generados por la creciente inestabilidad y exigencia del proceso globalizador (Cook, 1995) ; (Harrison, 1994).

Con estos y otros insumos teóricos, provenientes de igual modo de la geografía económica, la ciencia política y la sociología, una importante corriente del desarrollo endógeno, de “ideología” regionalista (Boisier, 1988), ha propugnado el carácter insoluble de los procesos de descentralización, con la necesidad de autonomía de un espacio regional que es un espacio autónomo, autoconstruido y la vez autocontenido.

Las regiones, bajo esta perspectiva -que englobamos bajo la corriente de la “nueva ortodoxia regionalista” (NOR) (Lovering, 1999)-, serían capaces de lograr por sí mismas las capacidades de articulación y flexibilidad frente a los flujos globales, como ha lo sugerido alguna selectiva casuística (Boisier, 2004), constituyendo el ámbito escalar más gravitante para pensar



estrategias de desarrollo endógeno en el entorno globalizador (Vazquez Barquero, 2000).

Los enfoques de la NOR apuntan a la descentralización -cuando no a la delegación, en base a aumentar la incidencia de las instituciones intermedias y su densidad- como herramienta imprescindible para liberar las fuerzas sociales “contenidas” que actúan en el territorio. Haciéndolas de este modo capaces de generar, a partir de una nueva arquitectura de la gobernanza territorial, un camino de desarrollo desde “abajo hacia arriba” a través de la de cooperación entre sociedad, empresas e instituciones, que al actuar de forma sinérgica, logren patrones de cohesión social y competitividad que permitan su inserción en el demandante escenario global (Albuquerque, Cortes, & Aghón, 2001).

Así, la descentralización en este enfoque, es un insumo imprescindible. Una herramienta que se vincula necesariamente a toda estrategia de desarrollo endógeno. Pero fuera de esta visión instrumental, ambas dimensiones no se confunden, pero sí se retroalimentan, ya que “este estilo de desarrollo tiende a generar un tipo particular de regionalismo, el que a su vez se constituye en el elemento cohesionador de los movimientos reivindicativos regionales, que reclaman, para anotarlos una vez más, una cuota mayor de recursos” (Boisier, 1987, pág. 148).

Cuando se ingrese al análisis de los discursos y políticas descentralizadoras en América Latina en el tercer apartado del capítulo dos de este trabajo, se aportará una lectura crítica en cuanto a los alcances del mismo y su funcionamiento articulado a las reformas de desimplicación selectiva del Estado durante la vigencia del paradigma neoliberal.

No obstante, corresponde indicar aquí que en la vasta literatura existente por fuera del *mainstream* de la NOR (Fernández & Cardozo, 2012), los procesos de descentralización ocupan un espacio importante como parte del reescalamiento del Estado, en la conformación de capacidades nodales como modo de articular escalarmente políticas nacionales con emergentes territoriales (Fernández & García Puente, 2013).

### **G) Democratización**

Resulta excesivo sostener que ha existido una controversia en torno a la vinculación entre la descentralización y el avance del proceso democratizador, pero si hay en este sentido diferentes posiciones aún no conciliadas entre corrientes teóricas que distinguen estas tendencias como procesos independientes, quienes asimilan o subsumen un proceso en otro y quienes sencillamente los confunden.

Al efecto de desarrollar este problema se intentarán esbozar tres posiciones principales que aparecen con frecuencia en la literatura latinoamericana de las últimas tres décadas y que resultan a la fecha vigentes.

Una primer postura, asimiladora, sostiene que el avance y consolidación de la democracia, implica necesariamente procesos de descentralización y a la inversa, que la cercanía en términos territoriales de las decisiones sobre los bienes públicos genera siempre un empoderamiento local, que aumenta la cantidad y calidad de la democracia y por ello resultan conceptos interdependientes e ineludibles.



Una intermedia, vinculadora, propone que la calidad democrática puede -y debe, dada la persistencia normativa de estos discursos- ser aumentada a partir de estrategias descentralizadoras, pero que admite que no todo proceso de descentralizador conlleva necesariamente empoderamientos democráticos y que depende de “a través de cuáles” estrategias se descentraliza, para poder evaluar su capacidad en ampliar la democracia local.

Mientras que finalmente hay una tercer línea argumental, divergente, que propone que los procesos de democratización y descentralización pueden desarrollarse de forma paralela y retroalimentaria o por el contrario, obstaculizarse y oponerse dependiendo de los contextos que los impulsan y las condiciones institucionales y materiales donde se producen.

*a) Tendencias asimiladoras.*

El primer argumento parte de la doble premisa fundamental en términos histórico comparados, que los regímenes autoritarios en general -y los de economía planificada en particular- requieren estrategias de control de la sociedad y de las fuerzas económicas, que sólo son compatibles con esquemas de poder altamente centralizados, mientras que por oposición, todo orden político liberal democrático implica en sí mismo una distribución ideal del poder soberano en cada ciudadano, que genera tensiones hacia formas políticas descentralizadas.

El peso de este argumento tiene particular relevancia en la etapa de transición hacia la democracia de los países del cono sur en la década del '80<sup>5</sup>, donde una buena cantidad de trabajos de corte teórico que aún tienen bastante influencia en esta materia (Borja, 1984) (Palma, 1985), plantean la existencia de un vínculo inescindible y necesario entre la construcción de los nuevos regímenes democráticos y diseños institucionales con alto grado de autonomía política local.

El ocaso de las estrategias de desarrollo modernizador, basadas en la industrialización por sustitución de importaciones y el comienzo del desmantelamiento de sus instituciones, aún en etapas de dictaduras militares, habían minado la capacidad y la legitimidad del discurso del Estado regulador de la economía (Güemes & Magnin, 2006), aportando el punto de partida de la visión conservadora de la “crisis del centralismo” latinoamericano.

Seguidamente, la caída una a una de las dictaduras militares en el continente y el comienzo de la apertura democrática conllevó una natural rediscusión de los diseños institucionales que habían sostenido el funcionamiento del Estado en contextos dictatoriales, donde la lógica centralista respondía tanto a las exigencias de un régimen de pluralismo

---

<sup>5</sup> No debe considerarse empero, que la asimilación del proceso descentralizador a la democratización se circunscribe al contexto territorial e histórico de transición democrática latinoamericana, sino como un enfoque general y vigente, como puede verse en Drèze y Sen (2002)

restringido como a la omnipresencia de cuerpos burocráticos reguladores de alcance nacional.

A partir de este contexto histórico, el planteo dicotómico -y maniqueo- que supone la sinonimia por una parte entre centralismo y poder autoritario, uniformante, excluyente de la diversidad y oligárquico; y por otra, a la descentralización como democrática, participativa e inclusiva de identidades y ciudadanos, resulta comprensible.

De igual modo, la influencia de teóricos iberoamericanos que partían desde la experiencia de la dictadura franquista en España y su permanente combate hacia la emergencia de los regionalismos, colaboró en la puesta en agenda de que toda transición democrática es también una transición del poder central al poder local.

Aunque se reconoce que la puesta en agenda de necesidades geográficas diferenciales, habían tomado ya una dimensión significativa en el marco de unas incipientes políticas de desarrollo regional aún durante los regímenes dictatoriales (Boisier, 1979), y se habían dotado de entidades y recursos puntuales para su abordaje, esta sería una falsa descentralización, puesto que careció de toda vocación representativa, configurando una tendencia de “descentralización autoritaria (que) es, a lo más, una desconcentración burocrática que legitima la centralización autoritaria” (Palma, 1983, pág. 3).

Es sólo de la mano de la participación política democrática que se producirán los “verdaderos” procesos descentralizadores, a los que no se debe confundir con las tendencias localistas conservadoras sostenidas por las élites locales que han estado presentes siempre en el contexto latinoamericano, puesto que, sostiene Palma en el citado trabajo, “el nuevo clima político intelectual de la región es marcadamente descentralizador” en

una perspectiva progresista, a diferencia de la situación a comienzos del siglo XX donde “los descentralizadores eran los “conservadores” y los centralizadores los “progresistas””.

En la misma línea, Borja distingue entre una descentralización moderna, que reconoce que al consustancial a la democratización, en tanto este implica un aumento en los derechos y las libertades, la representación política y la participación y control popular de la administración, frente a una descentralización localista antigua, de carácter reaccionario “en sentido estricto, es decir opuesta al desarrollo del Estado democrático moderno” (Borja, 1984, pág. 6).

Sin embargo y más allá de esta mención específica a la tradición que “exalta la autonomía local casi como una autarquía y que en nombre de la historia y la diversidad justifican sus privilegios y se mantienen los caciquismos” que fuera combatida por el progresismo liberal y “jacobino” del siglo XIX, destacando el rol del Estado centralista en Europa para la extensión de los derechos civiles y políticos, el autor catalán prefiere poner el énfasis en el “filón progresista” que ha representado en la tradición anglosajona la autonomía local como fuente de construcción de la democracia participativa.

Así, la posición asimiladora parte de la tradición liberal “tocquevilleana” cuando sostiene que el ejercicio representativo del poder popular encarnado en el Estado central, resulta menos tangible y efectivo que aquel que se logra en el espacio local, el que posibilita a partir de su cercanía, una mayor posibilidad de participación y de expresión menos deformada de esa voluntad popular, por lo que mayor autonomía local redundará siempre en mayor democracia.

Para Boissier (1990), la característica definitoria de los procesos de descentralización “política”, para su distinción con fenómenos institucionales afines, es el requisito de elección de las autoridades –y por consiguiente las políticas- de los entes descentralizados “mediante procesos electorales, y si éstos significan en la práctica abrir espacios políticos que pueden ser llenados por corrientes políticas diferentes y aún antagónicas a las dominantes, ¿cómo y en virtud de qué podría suponerse que sistemas no democráticos permitiesen tal apertura (democrática)?” (Boissier, 1990, pág. 79).

Este autor, en el citado trabajo, critica como “un error político” en el manejo de los conceptos, no manifestar adecuadamente la vinculación necesaria entre descentralización y democracia, si esta última es entendida en sentido sustancial y no sólo formal, aunque admite que “distinto es, sin embargo, sostener cándidamente que la descentralización política es igual a democracia. La descentralización es condición necesaria pero jamás suficiente de la práctica democrática”.

#### *b) Tendencia vinculadora*

Curiosamente, la referida crítica de Boissier apunta entre otros a una visión más moderada de las posturas previas desarrolladas por Palma, donde se sostiene que “sería erróneo entender que un régimen centralizado es antidemocrático y que por el contrario un régimen descentralizado gozaría, por este solo hecho, de la legitimidad democrática, puesto que el concepto de democracia no es un concepto administrativo sino político y social y el ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse tanto dentro de un régimen centralista como descentralista” (Palma & Rufián, 1989, pág. 7).

Se ha criticado aquí el suponer a la descentralización como un mero “concepto administrativo”, cuando claramente es un proceso político, sin embargo, interesa destacar para la presente discusión el párrafo final de la sentencia.

Debe admitirse la inexistencia de ejemplos históricos donde un Estado autoritario moderno pueda exhibir niveles de descentralización en la estructura política del régimen -con las discutibles excepciones de experiencias en Estados árabes (Champion, 2003)-, lo que por supuesto no puede afirmar *modus ponens*, que todo Estado centralizado posea tendencias autoritarias.

Nuevamente se impone para esta afirmación la experiencia histórica, no sólo francesa, sino en rigor de la mayor parte de los ejemplos de construcción de ciudadanía democrática a partir del siglo XIX, donde es la capacidad adquirida por los Estados a partir de su constitución como entidades políticas centralizadas, la que permite el progresivo ejercicio de derechos políticos igualitarios.

En el caso europeo, es la consolidación de estructuras políticas centralizadas las que permitieron superar la fragmentación de las poliarquías feudales y sirvieron en primer término, en manos del absolutismo real, para disciplinar a los estamentos tradicionales. Luego de lo cual, acaecidas las revoluciones burguesas, este centralismo fue continuado con el fin de expandir la nueva ciudadanía civil frente a los privilegios de las corporaciones locales (Bendix, 1974).

Mientras que caminos similares fueron recorridos por las experiencias latinoamericanas, donde las garantías individuales requeridas para el ejercicio de los derechos ciudadanos, muchas veces garantizados desde



mediados del siglo XIX en el papel, tuvieron que esperar a la aparición de fuertes estructuras estatales centrales, que lograran imponerse a las facciones “caciquistas” y a su vez, la aparición de movimientos sociopolíticos que forzaran a esos Estados a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos para la totalidad de los ciudadanos. La ciudadanía política latinoamericana forjada en los albores del siglo pasado, es en gran medida una construcción de arriba hacia abajo.

Como se ha sostenido, estos argumentos históricos de ningún modo son ignorados por quienes establecen una relación actual, cuasi causal entre descentralización y democracia, donde se acepta el carácter “progresista” - en el sentido de ampliación de derechos civiles y políticos- del centralismo liberal decimonónico frente al localismo reaccionario, pero se opone a ellos el desarrollo del caso norteamericano analizado por Tocqueville, el que finalmente es tomado como uno de los argumentos fundamentales de la filosofía política democrática de la descentralización (Finot, 2001).

Soslayando en ello, que el caso analizado por el autor de “La democracia en América” deriva de las relaciones sociales establecidas por colonos presbiterianos en condiciones de igualdad material muy específicas, configurando un proceso político excepcional, de abajo hacia arriba, que no sólo es diferente al camino de construcción de la ciudadanía recorrido en Europa, sino que al resto de los países de América, como el mismo autor

hace notar cuando observa el intento de adaptación de instituciones federales en países latinoamericanos<sup>6</sup>.

Las posturas asimiladoras entienden, por algún motivo, que las lógicas patrimonialistas y autoritarias de diversas elites locales forman parte del pasado histórico del siglo XIX y principios del XX de AL y junto con éstas, las tendencias reaccionarias de la descentralización han quedado en el pasado, situación que no se comparte y que será abordada oportunamente.

A favor de las posiciones moderadas en la vinculación reciente entre democracia y descentralización, cabe señalar que la apertura de procesos democráticos en la totalidad del continente y la progresiva y sostenida pérdida de poder de los sectores castrenses en la política civil, fue acompañada inmediatamente de un extendido proceso de municipalización, entendida como una revitalización del espacio local a partir de la devolución de competencias y de las elecciones independientes de sus autoridades, de espacios que habían menguado en su importancia en el continente hasta su más absoluto decaimiento para fines de la década del '60 (Nickson, 2003).

---

<sup>6</sup> “Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y tomaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los Estados y de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado se invadieron cada día mutuamente. Actualmente todavía, México se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía” (Tocqueville, 1957 [1835], pág. 159).

Para este enfoque, apertura electoral, desmilitarización y renacimiento del espacio local son procesos paralelos que van conformando las características específicas de la “ola democratizadora” en el escenario latinoamericano.

Esta especificidad se corresponde con una primer etapa del proceso de descentralización, que coincide con la ampliación de la práctica democrática, no sólo como periodicidad electoral sino como un avance cuantitativo de la cantidad de espacios sectoriales o de niveles del Estado -y fuera de él- que comienzan a elegir a sus responsables a partir de reglas electorales poliárquicas.

En ese contexto, la descentralización ha sido un proceso valioso al momento de reforzar el valor del sufragio, la pluralidad política y la convivencia de representantes de diferentes partidos en las relaciones intergubernamentales al ser utilizado también dentro del espacio local, particularmente en tradiciones políticas donde los líderes de las administraciones locales o regionales eran tradicionalmente nombrados por los ejecutivos nacionales.

### *c) Posturas divergentes*

Pero estos caminos en apariencia paralelos entre democratización y descentralización pueden haber representado un momento tangente, pero no permanente.

E incluso discutible, como sostiene la temprana posición en este sentido manifestada por Restrepo (1987) al analizar el caso de Colombia, donde critica el reduccionismo implícito en suponer que la replicación de ámbitos electivos, aumenta por sí los niveles de democracia, basado en un

fetichismo institucional, que ve en el proceso descentralista virtudes automáticas, inequívocas y unívocas.

Estas virtudes se basan en una formalización de la idea de democracia, donde la cercanía geográfica supondría una “eficiencia representativa” mayor, en la autogestión del poder local, evitando de este modo cuestionar la ordenación política global de la administración y el Estado.

Para este enfoque, la “ideología descentralista” intenta dislocar la noción del poder, proponiendo aumentar la participación popular a un restringido ámbito local, cuando el poder no es local ni regional, sino fundamentalmente nacional, porque este es el espacio donde se reproducen las relaciones sociales y económicas que configuran las instituciones del Estado, sin importar que estos asuman una forma centralizada o no.

De hecho, un proceso que es llevado adelante en nombre de la democratización y la autonomía, en términos de una mayor distribución del poder y de mayor representatividad del mismo, es usualmente impulsado desde las estructuras hegemónicas existentes, como eje de una planificación central y no como resultado de movimientos político sociales emergentes, en reclamo de mayor autonomía.

Esta paradójica tendencia *top down* de los procesos descentralizadores, resulta verificada, tanto en los primeros trabajos de los OFI que los presentan como estrategia de desarrollo en países de bajo nivel institucional y se persigue pasar por alto a estos Estados desde instancias globales (United States Agency for International Development, 1979); como instancias de control político central a partir de fragmentaciones selectivas, del modo que sugiere el citado trabajo de Restrepo para el caso colombiano; en la forma que se presentaron en el marco de las reformas del Estado,

dominantes en la década del '90 (Fernández V. R., 2002), y luego de éstas, como herramienta de transferencia de responsabilidades en la prestación de servicios y la gestión del conflicto hacia espacios locales.

Así, en el legitimador nombre de la democracia, embanderados en la búsqueda de acercar a un nivel más tangible y cercano el poder decisonal sobre el conjunto de lo público a los ciudadanos para superar la abstracción de la participación democrática que pone el poder en manos de representantes lejanos y sospechosos, se produce la perversa situación en la que “lo abstracto es la descentralización de un poder que no puede ejercerse porque carece de recursos propios” (Coraggio J. L., 1997, pág. 6), pero que nominalmente pertenece a ciudadanos tangibles, dueños de sus propios y necesarios fracasos.

## **H) Devolución**

A diferencia de los aspectos antes desarrollados, la devolución es una variante específica de la descentralización, una relación de género a especie, que implica la recuperación por parte de las instancias políticas subnacionales de facultades propias que se encontraban formalmente delegadas o efectivamente capturadas por instancias nacionales.

La clave de la distinción claro está, se resume en el criterio utilizado para definir qué facultades resultan “propias” de los espacios subnacionales y cuáles no. A este respecto existen dos alternativas no excluyentes, una histórica y otra orientada hacia principios generales de atribución.

La primera implica una lectura culturalista, trazada a partir de establecer el rol que los espacios subnacionales ocuparon en la construcción y en los antecedentes inmediatos a la constitución del Estado consolidado<sup>7</sup>, los que si bien en el caso latinoamericano parten de instituciones coloniales ibéricas comunes a todos los países, estas distaban con mucho de tener competencias homogéneas (García de Enterría, 1990) .

Ejemplos interesantes sobre la complejidad y las tensiones políticas entre niveles en los procesos de devolución los proveen casos como el de la ciudad de México, que pasó setenta años sin elegir sus representantes hasta 1997, o el de la ciudad de Buenos Aires, que habiendo perdido su autonomía –siendo un municipio- en 1890, la recupera a partir de la reforma constitucional de 1994, como un distrito subnacional *sui generis* - equiparable en algunas dimensiones a una provincia-, en el que las transferencias de competencias y recursos aún no han terminado de delinearse hoy, veinte años después.

El otro camino mencionado, supone el establecimiento de una divisoria de aguas universal, construida a partir de principios generales de atribución de competencias entre los distintos niveles de estatidad.

Es evidente que un punto de acuerdo “universal” dé a cada uno lo suyo, resulte poco menos que ilusorio. Sin embargo, parece existir acuerdo

---

<sup>7</sup> En el sentido que Charles Tilly (1996) utiliza ese término, como par opuesto a la idea de poder segmentado.

doctrinal y normativo – esto último al menos en el ámbito de la UE<sup>8</sup>- sobre un principio de atribución en el que estarían de acuerdo Stuart Mill, Proudhon y Pio XI<sup>9</sup>, según opinión pacífica (Boixareu Carrera, 1994).

Esto es, el principio de subsidiariedad o de “la prerrogativa competencial de la unidad más pequeña frente a la superior” (Barnes, 1994, pág. 48). En virtud de éste, el nivel político escalar superior, sólo debe asumir como propia –o concurrente- una competencia, cuando por la materia en cuestión, se encuentre en mejores condiciones de llevarlas adelante que el nivel inferior. Mientras que el inferior asumirá como propias todas aquellas atribuciones que por su situación pueda resolver por sí mismo.

---

<sup>8</sup> El principio de subsidiariedad tiene recepción normativa en diferentes instrumentos internacionales de la Unión Europea, como principio delimitador entre las competencias de la Unión con sus estados parte, así como hacia dentro de éstos con respecto a sus unidades políticas subnacionales. Aunque su sentido se expresa en el ámbito comunitario, en primer lugar analizando si la materia en cuestión forma parte de los objetivos que la Constitución Europea se plantea desarrollar, para luego y con una respuesta afirmativa, valorar si la situación requiere una intervención a nivel comunitario, ya por falta de una acción adecuada y efectiva por parte de los países miembro, ya porque la naturaleza de las acciones a emprender resultan efectivas sólo a nivel general. En el ámbito latinoamericano, ni el Mercosur ni la Comunidad Andina lo receptan expresamente.

<sup>9</sup> Estrictamente, la idea de subsidiariedad en la tradición liberal o incluso proudhoniana, refiere de forma más directa al problema de distinguir entre las esferas propias de las formas de gobierno locales y las nacionales, mientras que la subsidiariedad en el pensamiento católico remite a un principio de separación entre la comunidad particular, es decir, la familia y la comunidad general, representada para esta corriente ideológica en el Estado.

Como principio de racionalización de las competencias, posee una doble función: una negativa, que manda al superior a abstenerse de realizar toda intervención innecesaria en competencias que pueden ser asumidas localmente y una positiva, que obliga a asistir a los niveles locales en aquellas áreas donde por su naturaleza, no puedan ser abordadas en esta dimensión.

Ahora bien ¿Cómo se define esto último? ¿Basta con que los niveles inferiores -en nuestro caso subnacionales- se encuentren imposibilitados de modo fáctico, es decir que no posean capacidad institucional, técnica o presupuestaria, para habilitar la centralización de competencias? ¿O la imposibilidad de asumirlas por parte de los niveles locales debe provenir de la naturaleza del bien público a garantizar, cuya producción no pueda realizarse en niveles locales sin caer en lógicas fragmentarias que lo conculquen? ¿Y de ser así, cómo se define dicha situación?

En principio, se entiende que la imposibilidad de asumir competencias por espacios locales no puede estar amparada en la falta de capacidades internas e infraestructurales de los niveles subnacionales, y si así fuera –cuestión harto frecuente-, el deber del nivel superior consiste justamente en asistir a la formación de estas capacidades.





## 2 - LA DESCENTRALIZACIÓN COMO FASE EN EL REESCALAMIENTO DEL PODER DEL ESTADO

En el capítulo precedente se ha intentado desandar un camino de imprecisiones, o al menos de excesiva amplitud en el alcance del concepto descentralización, con objeto de establecer las características determinantes que, por oposición, debe contener necesariamente el núcleo firme de tal definición.

Tarea en principio ardua, ya que el único común denominador indiscutido en la diversa literatura especializada de la descentralización, como proceso o como atributo, es que ésta versa sobre una situación opuesta a la existente en un Estado donde exista un cúmulo amplio de poderes de decisión contenidos en una autoridad central<sup>10</sup>.

El punto de partida resulta entonces, la situación del Estado y sus características de fuerte centralización asumidas por en el apogeo del par keinesiano-fordista hasta fines de la década de 1960.

En el contexto latinoamericano, como se ha sostenido ya, la centralización había resultado decisiva en la expansión de los derechos civiles y políticos,

---

<sup>10</sup> Aunque incluso, esta afirmación suele ser ambigua, ya que en diferentes oportunidades se plantea, sin despejar en demasía tal paradoja, que descentralización y centralización no son términos opuestos (Boisier, 1983).

la que se logra sólo a partir de la adquisición de una fuerte capacidad en los niveles centrales del Estado para disciplinar los caciquismos locales, mientras que entrado el pasado siglo, la progresiva expansión de derechos sociales y los servicios públicos que los garantizaron, donde esto fue posible, se generó desde instancias nacionales.

Al mismo tiempo, la tendencia de intervención en los procesos de acumulación económica fue ganando terreno desde la crisis de 1930 hasta configurar un complejo entramado de regulaciones, instituciones y subsidios nacionalmente dirigidos que sostuvieron a la ISI como modelo de desarrollo, generando correlativamente en esta lógica expansiva del sector público, otras áreas de intervención económica, algunas destinadas a corregir los problemas derivados de la misma intervención, como las herramientas de fijación de precios y controles de cambio para administrar los procesos inflacionarios.

Para las corrientes dominantes en nuestro tema, la naturaleza de la “crisis del centralismo” y sus razones, coinciden con el diagnóstico general de la crisis del capitalismo producido por la sobreintervención estatal, propuesto por el paradigma neoliberal.

En palabras de Finot “La crisis del centralismo fue ante todo una crisis de eficiencia, que se manifestó en el hecho un endeudamiento externo creciente, que se generaba en déficits de empresas públicas y del gobierno central, y en el monopolio estatal de moneda extranjera, endeudamiento que tendía aumentar a ritmos cada vez más acelerados respecto al crecimiento del producto.” (Finot, 2001, pág. 13)

Desde dicha perspectiva resulta natural que, parafraseando a Evans (1996), el Estado aparezca como el problema pero no como la solución. Por lo que

las definiciones, estudios y propuestas descentralizadoras contienen una gran cantidad de elementos de salida hacia actores privados o comunitarios y no es injusto sostener que gran parte de las referencias ineludibles en esta materia, componen una verdadera bibliografía elusiva del Estado:

“Si descentralizar significa reconocer competencias (es decir, capacidad de decisión y capacidad de manejar recursos) a organismos no subordinados al Estado, en otras palabras, si descentralizar es redistribuir poder entre el Estado y la sociedad política y civil, cabe preguntar quiénes son concretamente los receptores en este proceso redistributivo. La respuesta es inequívoca: los cuerpos intermedios existentes o por crearse en el espacio entre el individuo y el Estado” (Boisier, 1987, pág. 141).

Como insumo conceptual e instrumental en el contexto latinoamericano – y de los países en desarrollo en general- la descentralización resultó una herramienta de las reformas estructurales, caracterizadas por sus objetivos de estabilidad macroeconómica, recorte del gasto público y gobernabilidad en un contexto de privatización de servicios públicos.

Por ello, no debe resultar llamativo la escasa problematización del “Estado descentralizado” como si la ha existido de Estado en su etapa previa.

Lo que puede observarse en el enfoque dominante de los trabajos empíricos sobre la descentralización, cuyo objeto central son las políticas públicas descentralizadas en las más diversas materias, pero resultan una *rara avis* los estudios de caso que versen sobre las características y capacidades, internas e infraestructurales, de las estructuras estatales que deben llevar adelante esas políticas. Ya sea de forma exclusiva o en esquemas de cooperación con otras instituciones o actores públicos o privados, de acuerdo a los ampliamente promocionados nuevos esquemas de

“gobernanza territorial” que se asocian a las nuevas formas de la descentralización en la bibliografía más reciente (Hyden, 2007).

El presente trabajo se aparta de este enfoque dominante en el medio latinoamericano, en la medida que se aborda a la descentralización como un proceso de transferencias de poder –competencias, funciones y recursos– entre los diferentes niveles de acción escalar del Estado y no fuera de él.

### **A) El Estado como institución multiescalar**

Siguiendo una definición ampliamente aceptada respecto del Estado (Hall & Ikenberry, 1993), que incluye elementos tanto institucionales como funcionales, lo caracterizaremos conforme a Michael Mann (2006), como un conjunto diferenciado de instituciones, medios y personal que, actuando sobre un determinado territorio geográfico delimitado, desarrolla una serie de funciones –donde destaca el ejercicio monopólico de la dominación coactiva legítima–, emanando esa legitimidad desde un centro.

A diferencia de las clases, facciones o grupos de poder económico o ideológico que se encuentran en la sociedad, normalmente en una situación competitiva, dispersos en el territorio y en conflicto entre sí, el Estado está “inherentemente centralizado sobre un territorio delimitado, sobre el que tiene poder autoritario” (Mann, 2006, pág. 66).

Constituye un *locus* específico en un contorno geográfico definido, diferencial en su organización y atributos respecto del resto de los núcleos de poder de la sociedad civil, característica que define su poder autónomo.

Autonomía que no implica neutralidad. El Estado es igualmente un espacio de conflicto, una resultante sistémica de vectores de intereses sociales contrapuestos, que se sintetizan en interacciones reguladas y conducidas por normas universalistas y se expresan en sus políticas públicas, en los bienes y servicios que éste produce y regula.

Para hacerlo, desplegando su capacidad de penetrar de forma efectiva en las relaciones sociales –lo que Mann denomina “poder infraestructural”- opera a partir de una división del trabajo, interviniendo en diferentes niveles de acción escalar y campos sectoriales de reproducción.

Estas dimensiones escalares que asume el Estado, poseen regularmente configuraciones asimétricas, dependiendo tanto de las formas de regulación del sistema de acumulación económico, como de la resultante de las tensiones sociopolíticas históricas, que han concentrado o dispersado en diferente medida el poder institucional.

Entiéndase que el Estado no pierde por ello su unidad, su centralidad como actor monopólico de la dominación coactiva, ni los atributos que suponen su autonomía. Pero no todos los niveles escalares de institucionalidad pública poseen capacidad análoga para intervenir en los procesos sociales, dado que esta capacidad es fruto del desarrollo histórico de dichas capacidades, resultante de sus competencias, atribuciones y recursos.

Cuestión última, que no ha revestido atención prioritaria en los análisis de las transformaciones del Estado que incorporan el problema de las escalas, en parte debido a que en su mayoría, los valiosos aportes en esta área provienen de la geografía económica, la economía e incluso el urbanismo (Brenner, 1999) (Peck, 2007).

De hecho, mucha de la atención académica que en los últimos años aborda la problemática del Estado incorporando una dimensión escalar, se ha movilizado en torno a la escala supranacional y la agudización del fenómeno globalizador, concebido como un factor que mina la autoridad y capacidad de acción de los Estados nacionales.

Sin entrar en la discusión de la naturaleza del proceso globalizador y sus alcances, resulta innegable que la interacción de los crecientes flujos globales de información y capital –y en menor medida de capital humano–, con los nodos territoriales enmarcados dentro de las fronteras nacionales, han afectado la arquitectura escalar del Estado.

Lo que de ningún modo significa que el Estado simplemente pierda poder frente a los flujos globales. Ya que éste se ha adaptado sucesivamente a las dinámicas de intercambio, transferencias de capital y diferentes necesidades específicas de cada etapa de desarrollo del capitalismo (Arrighi, 2007), pero si ha generado en él una serie de modificaciones, las que paradójicamente han implicado un desplazamiento de fuerzas no hacia niveles supranacionales, sino hacia las sus propias escalas subnacionales, como componentes jerarquizados de procesos globales (Sassen, 2005).

Las regiones aparecen –selectivamente– como nodos jerarquizados donde se insertan territorialmente esos flujos globales, y es allí donde opera el Estado en su dimensión regulatoria, a partir de sus instituciones y estructuras de nivel escalar subnacional.

Durante la vigencia efectiva del “arreglo escalar fordista”, más allá de la existencia de reglas de naturaleza internacional y de la persistencia de dinámicas regionales, el eje de regulación giraba en torno a la escala nacional del Estado.

Mientras que en el tránsito hacia nuevas formas de regulación dentro de la dinámica posfordista, comienzan a variar los anclajes escalares donde los flujos económicos se vinculan y confluyen, trastocando las jerarquías escalares hasta entonces vigentes y generando la reemergencia de otras, con eje en los niveles locales y regionales (Swyngedouw, 2004).

Este reposicionamiento de jerarquía impulsa a su vez una reconfiguración de la arquitectura del Estado, al desplazar escalarmente los ejes competenciales que operan sobre determinados campos sectoriales, modificando los límites geográficos de la disputa política y alterando el poder relativo de los diferentes actores, al cambiar la ubicación de la interacción del gobierno con la sociedad (Schneider, 2003).

De esta manera, el enfoque escalar nos provee un insumo teórico adecuado para observar el proceso descentralizador como resultante de las interacciones entre el territorio, flujos e instituciones reguladoras.

## **B) Territorio, instituciones y funciones**

El territorio es la dimensión física donde se presentan las interrelaciones que permiten la reproducción social.

Este es el ámbito común donde se producen los procesos de interacción, cooperación y conflicto material y simbólico de la economía, la política y la cultura de un sistema social. Dentro del cual deben contemplarse el análisis de los sujetos, sus interrelaciones y las estructuras estables que de ellas derivan.



El recorte territorial posee una identidad definida por la síntesis dinámica de esas interrelaciones, fruto de una construcción social, simbólica y material, de naturaleza histórica.

Esas identidades territoriales se articulan a su vez, superponiéndose, con otras superiores e inferiores que las contienen y donde son contenidas, estructuradas en diferentes planos escalares.

Dichas escalas no deben verse como recortes restringidos o estáticos, como dimensiones dadas, sino tomadas desde la perspectiva de su naturaleza eminentemente relacional, interpretadas como los planos a través de los cuales las relaciones socio-espaciales se estructuran y operan.

Se sigue en ello la distinción propuesta por Moore (2008) entre una dimensión de la escala como categoría analítica, en tanto unidad de análisis puramente conceptual y la escala en cuanto categoría práctica histórica.

Como categoría práctica, la construcción escalar puede observarse como un proceso eminentemente político, determinado por la lucha social por el control del espacio. Constituye un modo particular de organizar y disponer sus recursos políticos (incluida la utilización de los recursos simbólicos y discursivos), como continuación de espacios e instancias donde se buscan establecer alianzas y confrontaciones.

Así, las escalas en la organización de la producción, poseen una mayor dinámica que en los imaginarios socioculturales, y éstas –el barrio, el pueblo, la ciudad, la comarca, la región, la nación- se transforman con mayor plasticidad que las instituciones políticas que las aprehenden, cuya reconfiguración –el fenómeno que nos ocupa- no responde a éstos necesariamente de manera refleja.

Las escalas prácticas de carácter institucional, es decir los niveles nacionales, regionales y locales del Estado, tienden a actuar en un nivel de articulación social específico en el territorio, en el que pueden coincidir o no con las escalas materiales y simbólicas antedichas, que se solapan e interconectan, tanto por la dinámica de transformación generadas por la velocidad de los flujos materiales e inmateriales en los procesos de integración globalizante, como por las tensiones de naturaleza política que empujan a las intervenciones de un nivel sobre otro.

Por ello, los niveles de acción escalar del Estado para ser tales, deben contener mecanismos representativos que tiendan a sintetizar esas tensiones políticas propias del nivel donde intervienen, de lo contrario lo que existen son acciones trans-escalares, operadas por órganos dependientes de una instancia –normalmente superior- que persigue la penetración de sus decisiones sobre otro nivel de un modo más efectivo, a partir de la herramienta antes definida como “desconcentración”.

Sólo en territorios muy acotados puede verificarse<sup>11</sup> la existencia de Estados con un único y exclusivo plano central, facultado para operar en todos los niveles de acción de forma simultánea y exclusiva, dirigiendo desde una escala nacional al resto de las dinámicas escalares posibles.

---

<sup>11</sup> En el caso de Estados insulares, o resabios del orden feudal como los microestados europeos. Fuera de la extensión territorial, la complejidad de las relaciones económico sociales generan tendencias hacia la escalaridad estatal, como lo atestigua el caso de Singapur, que cuenta con tres niveles de acción escalar desde su regionalización en 2001.



La generalidad de arquitecturas escalares nos remite a la dualidad Nacional-Local, propia de las organizaciones constitucionales unitarias, la existencia de niveles intermedios en los Estados federales –o en los unitarios con instituciones regionales con algún nivel de representatividad electiva- e incluso situaciones de gran cantidad de instituciones representativas escalares<sup>12</sup>.

Estos niveles institucionales del Estado, desarrollan una serie de funciones -usualmente denominadas competencias- que dentro de una lógica de racionalización de la división del trabajo, se vinculan idealmente con la escala sobre la que actúan.

Las cuales pueden distinguirse, como categorías analíticas, a partir de los enfoques de la competitividad sistémica (Messner & Meyer-Stamer, 1994), en niveles macro, meso y micro de acción escalar, mientras que las funciones competenciales se observan desde la perspectiva de las áreas de acción sistémica –sistema de acumulación, de control y de legitimación - hacia las que están dirigidas, siguiendo la matriz analítico-conceptual propuesta por Fernández (2002).

---

<sup>12</sup> V. Gr. el caso alemán, subdividido en el nivel nacional –Bundesrepublik-, regional -Länder-, subregional -Regierungsbezirk - y local, a lo que puede sumarse un quinto nivel supranacional constituido por la UE.

### **C) El nivel macro**

Las instituciones estatales que operan sobre los niveles macro, tienen por función la fijación de las bases normativas fundamentales del sistema político sobre el cual se estructuran las políticas públicas.

Desde su perspectiva normativa, su rol es el de ejecutar los instrumentos y las políticas generales que establecen las reglas de juego básicas del sistema de reproducción social.

Respecto del sistema de acumulación, a través del cual se obtienen los equilibrios macroeconómicos, las funciones macro controlan las políticas monetarias y sus márgenes de competitividad en relación a los mercados globales, regulando el sistema cambiario y el régimen de comercio exterior. Fijan las reglas del sistema financiero interno, intervienen –por acción u omisión- en la formación de precios y establecen las tendencias expansivas o contractivas del sector público a partir de herramientas presupuestarias y fiscales.

En el área del control social, establece las bases constitucionales sobre las que se asientan los derechos subjetivos, regulando el ejercicio y alcance de los derechos civiles y políticos individuales y colectivos. Regula con mayor o menor amplitud las relaciones personales a través del derecho, privado, los alcances de su sistema penal y, de igual modo, los límites del poder represivo del Estado frente a los ciudadanos.

Mientras que en lo concerniente a las acciones del Estado en este nivel dentro del campo de la legitimación social, quedan comprendidas las directrices básicas de su modelo de previsión, sus modos de financiación,

contenido y alcance, en el sentido de establecer los mínimos y el límite donde los bienes y servicios dirigidos a estas áreas –educativas, salud, sanidad, vivienda, previsión laboral, niñez- corresponden ser provistos por el Estado o por el mercado.

Los niveles de acción escalar macro, han correspondido históricamente con el nivel nacional del Estado como escala práctica. No obstante, algunas excepciones las han representado Estados de constitución federal - v. gr. Estados Unidos de América- donde los Estados federados han conservado parte de la capacidad macronormativa referida a la regulación de los derechos subjetivos –de fondo- como el derecho penal, civil y comercial<sup>13</sup>.

Uno de los argumentos centrales respecto de la pérdida de poder de los Estados nacionales en el contexto globalizador, se encuentra ligada a la menor capacidad de intervención estatal en las variables que componen esta escala, o directamente, la transferencia de estas funciones macro hacia instancias supranacionales.

Los procesos de integración de UE han resultado el campo de estudios más amplio en cuanto a estos ejemplos concretos (Baskaran, 2009), en particular debido a la delegación de las herramientas monetarias en los países miembros de la zona euro y las limitaciones comerciales y fiscales que en conjunto suponen las reglas comunitarias.

---

<sup>13</sup> Con excepción de aquel que repercute directamente en el sistema de acumulación como el derecho societario o concursal.

Sin embargo, ello puede presentar una doble lectura. Ya que por una parte ha favorecido el proceso de liberalización en los movimientos del capital transnacional y su autonomía frente a regulaciones nacionales, pero por otro, ha dotado a esos mismos Estados de capacidades nuevas para superar las crisis sistémicas de la economía global.

Donde el Estado ha aparecido con mayor capacidad para intervenir en el salvataje del sector financiero y bancario –liberalizado- que en el salvataje del sistema de legitimación social –público- que contiene a sus ciudadanos, lo que parece suponer, como oportunamente sostuvo Navarro (2000), más una opción ideológica que de capacidades de intervención.

Como ya se ha mencionado, no es objeto de este trabajo ingresar en la discusión de la naturaleza y alcances del proceso globalizador, sino en cuanto a lo que resulta inevitable en el campo de la reestructuración del Estado hacia dentro de sus propias fronteras, no obstante debe señalarse una divergencia en la literatura que nos ocupa.

En ello, referencias significativas en el ámbito del pensamiento descentralizador como Jordi Borja (2002), se inclinan por posturas como la de Castels asumiendo que la globalización es “un fenómeno nuevo porque sólo en las dos últimas décadas del siglo XX se ha constituido un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en las que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana” (Castels, 1999, pág. 2).

En cambio, los enfoques desde los que se parte en este trabajo - como (Harvey, 1995) (Mann, 1997) y el citado (Arrighi, 2007)- asumen el proceso

globalizador como una fase subsecuente pero no de ruptura, en el proceso de transnacionalización y concentración del capitalismo.

Mientras que en otro sentido, esta agudización en la velocidad, intensidad y volatilidad de los flujos transnacionales, parecen haber afectado menos las fronteras “externas” del Estado nacional que sus límites interiores, extendiendo la misma profundamente dentro del territorio nacional e involucrando, como fenómeno nuevo, a los niveles escalares intermedios (Brenner, 2004) .

#### **D) El nivel meso**

Inserto entre los clásicos niveles de acción macro y micro, es el nivel intermedio donde lo topológico y relacional confluyen.

Su consideración, que se ha hecho cada vez más presente en el análisis de las reconfiguraciones del Estado, resulta en un aporte enriquecido a concepciones lineales, jerárquicas y verticales de las relaciones entre niveles de institucionalidad pública, incorporando la complejidad de la política espacial (Mc Leod & Jones, 2007).

Asumiendo un eje gravitante que incorpora la dimensión territorial, el nivel meso de acción escalar actúa por debajo de las condiciones macro, pero a su vez va más allá de los agentes individuales, creando las condiciones (articulaciones e infraestructuras, materiales e inmateriales) para la organización colectiva de éstas, junto con los actores institucionales en las diferentes aglomeraciones territoriales.

A diferencia del nivel micro, entendido como el nivel de interacción puntual entre las instituciones estatales y los actores socioterritoriales individualmente considerados y la dimensión macro antes descrita, situada en un nivel de intervención estructural, los procesos que operan en este nivel meso de acción escalar, operan en el nivel de intervención socialmente coordinada, con basamento territorial, del Estado con los actores sociales y económicos regionales.

Los niveles de institucionalidad estatal que intervienen en la construcción de este nivel de acción, son áreas que ejercen efectivamente la planificación, coordinación y ejecución de las políticas públicas que intervienen sobre los tres subsistemas sociales principales -control, legitimación, acumulación- a nivel territorial.

Vinculadas al sistema de control, encontramos todas aquellas acciones de carácter ejecutivo que estructuran y organizan las instituciones del orden público, desplegando el poder de policía del Estado sobre el territorio, brindando las garantías de la vigencia de las condiciones de seguridad, salubridad y ambiente. A las instituciones jurídicas de procedimiento, que hacen operativas las normas generales, efectivizan la tutela sobre los derechos subjetivos entre privados y el accionar de los poderes públicos hacia los ciudadanos. Y aquellas que realizan los análisis ex ante y ex post de los actos de gobierno para su sometimiento a las normas y al control de los ciudadanos mediante el control vertical.

Vinculadas al sistema de legitimación, se encuentran aquellas políticas de tipo estructural, cuyo ejercicio es permanente y no responden a situaciones de emergencia natural o económica, representadas en el diseño e implementación de los complejos de salud pública, el régimen de servicios de educación y los servicios de asistencia a los sectores pasivos –niñez,



ancianidad y discapacidad- que conforman el complejo de previsión social de tipo estructural. Por otro lado, aquellas funciones coyunturales, encaminadas a la protección social contracíclica, como las coberturas y programas por desempleo, promoción de la vivienda, atención a grupos excluidos o de riesgo social.

Finalmente, en el área del sistema de acumulación, las dimensiones meso se caracterizan por las áreas y políticas que intervienen en la administración, regulación, sostenimiento y expansión del proceso de acumulación económico a nivel territorial.

En su dimensión indirecta, se engloba aquí a las intervenciones espaciales – lo que incluye su diseño, elección de prioridad e inversión- en la creación o sostenimiento de infraestructuras de transporte, energéticas y en general, todas aquellas que aprovechen las externalidades positivas y asuman el costo de las negativas, asociadas a los procesos productivos territorializados.

De forma directa, el nivel meso de acumulación está representado por las acciones estatales que desarrollan las políticas económicas fiscales, parafiscales, de servicios financieros y que generan estímulos directos – transferencias directas de recursos, apoyo tecnológico, informacional y de articulaciones- hacia actores y redes de actores de los procesos de producción.

Estas áreas de acción meso, durante las etapas de mayor expansión de la actividad estatal se encontraron tradicionalmente vinculadas al nivel nacional y es en ellas donde se pone el eje al analizar el contenido de las transferencias de poder operadas en las últimas décadas, donde a causa de

los procesos de descentralización, muchas de éstas han resultado –selectivamente- asumidas por instancias regionales.

La salvedad la representa el caso de los arreglos constitucionales federales, donde los niveles meso de acción sistémica de control social, han operado en general desde la vigencia de sus organizaciones federales, en los niveles regionales del Estado –provincias o gobiernos estatales- quienes han contado con su propio poder de policía en carácter excluyente del ámbito federal.

### **E) El nivel micro**

Desde su planteo por Ragnar Frisch en el ámbito de la economía, a la idea del conjunto general de condicionamientos sistémicos encarnados en la dimensión macro, se le opone “bipolarmente” el nivel micro.

En el enfoque aquí adoptado, el nivel micro de acción escalar se encuentra dado por las acciones individuales de los actores socioterritoriales en relación con la demanda de bienes y servicios frente a los poderes públicos.

No es el Estado el epicentro de este nivel escalar, sino a los actores individuales en relación con el Estado y las funciones públicas por éste desarrolladas, en su posición como sujetos de exacción fiscal y receptores de transferencias, como demandantes sobre la provisión de bienes públicos y sujetos pasivos del poder coercitivo del Estado.

En el campo de la legitimación, la relación micro se configura a partir de la demanda concreta y particularizada de los agentes sobre la provisión de

bienes públicos administrados por los mecanismos de *welfare*, en el subsistema de control, a través del ejercicio puntual del poder coercitivo del Estado sobre los agentes, que ponen en funcionamiento el juego de deberes y derechos de los ciudadanos mientras que en el campo de la acumulación, ésta se manifiesta en el saldo dinámico entre los beneficios –cuantificables y ocultos- competitivos obtenidos de las políticas de promoción y la presión fiscal particular.

La pluralidad de estructuras interviene en estas relaciones individualmente configuradas, impiden establecer un nivel de estatidad –histórico-excluyente o siquiera especialmente comprometido en esta dimensión, puesto que intervendrán las políticas y estructuras públicas en su conjunto.

#### **F) La descentralización como un movimiento pendular del nivel meso**

Desde el inicio del proceso de constitución del Estado moderno, su tendencia general a la centralización, en cuanto a la conformación de un poder estable con unidad y coherencia sobre el territorio, llevó a dotar a sus instituciones nacionales de las funciones propias del nivel macro.

Mientras que el progresivo desarrollo de capacidades infraestructurales para intervenir de forma efectiva en diferentes procesos económicos y sociales, en particular luego del abandono de las posiciones *laissez faire* a principios del siglo XX, generaron su consolidación y la confluencia en el mismo nivel nacional con las funciones propias del nivel meso.

Esta tendencia, como se dijo, alcanza su apogeo en las formas de regulación adoptadas durante los arreglos escalares fordistas y en su crisis, comienzan a declinar hacia reescalamientos predominantemente interiores, situando los niveles de Estado regionales y locales en roles nuevos, o reasumidos luego de muchos decenios.

Los niveles nacionales del Estado, tensionados desde instancias globales, han readaptado el modo en que ejercen determinados aspectos de su soberanía macronormativa, pero no las han perdido.

En particular no ha declinado sus funciones distintivas en el monopolio legítimo de la violencia de la cual derivan el establecimiento del orden interno y la defensa ante amenazas externas, la garantía de la vigencia del ordenamiento jurídico y su capacidad de imposición coactiva, en resguardo de las relaciones jurídicas, los bienes, la libertad y la vida de los ciudadanos, continúa gravitando en el eje del Estado nación, ya que las funciones propias del nivel macronormativo, en particular en el campo sectorial del control, e incluso de legitimación social, los que dependen de factores constitucionales escasamente mutables.

Mayores transformaciones acaecieron en el campo sectorial de la acumulación, mas si bien los procesos de reforma estructural -que arreciaron en el contexto latinoamericano desde el consenso de Washington- redujeron significativamente su capacidad de intervención en la economía, sus ámbitos nacionales nunca se retiraron de las funciones propias del nivel macro, tanto en dimensiones “de resguardo” como en la formación de precios relativos y cumpliendo roles redistribuidores, recuperando protagonismos decididamente activos al finalizar la primer década de este siglo.

Lo que no puede simplemente adjudicarse a una “contraola post-neoliberal” de países periféricos, ya que incluso frente a los embates de la más dura ortodoxia, resulta ineludible admitir que el proceso de acumulación capitalista requiere para su funcionamiento de un Estado que garantice el funcionamiento del sistema financiero, asegure a los inversores y depositantes y respalde, *ultima ratio*, al sistema frente a la explosión de sus burbujas, como quedó demostrado en los salvatajes y reestructuraciones producidas luego de la crisis *subprime* (Schäfer, Schnabel, & Weder di Mauro, 2013).

Las funciones macro, suponen estabilidad y centralidad como atributos del Estado en su integralidad. Cuando los espacios regionales –escalas históricas- reclaman para sí competencias de naturaleza macro, nos encontramos ante procesos de reivindicación política que exceden el marco de la descentralización y suponen, o bien una redefinición del pacto constitucional hacia un esquema federal o confederal, o frente a una reivindicación independentista (Pegoraro, 2002).

Esta relativa estabilidad centralizada de las funciones macro en los niveles nacionales del Estado, se complementa en el análisis con el mencionado carácter extendido y difuso de los niveles micro de acción escalar, que por definición se encuentran descentralizados de forma igualmente estable, por lo que los procesos de descentralización o centralización, aluden casi con exclusividad a los niveles meso de acción escalar.

Estos movimientos de competencias en las acciones meso, desde niveles nacionales del Estado hacia niveles regionales o locales, pueden comprender partes o totalidades de cada campo sectorial, de forma independiente.

Por tanto las competencias meso, pueden establecerse de forma concurrente entre niveles –estableciendo mecanismos de coordinación, o en plena competencia<sup>14</sup>- o por el contrario, a partir de transferencia de competencias de forma exclusiva y excluyente a un nivel determinado.

Por competencia debe entenderse, todo el haz de facultades –poder- que supone la definición, coordinación y ejecución de una política pública –fuera de su alcance macronormativo- que debe necesariamente incluir su dimensión política, administrativa y fiscal.

Política, en el sentido de subordinar la ejecución de la misma a funcionarios cuya elección depende directa o indirectamente del “territorio” electoral donde éstas son llevadas adelante, es decir, el requisito de la “responsabilización”. Administrativa, a partir de que la ejecución o al menos la gestión de la misma, se encuentra sometida a la dirección de esa autoridad política y coordinada por la estructura burocrática de ella dependiente. Y fiscal, en cuanto los recursos que se destinan al sostenimiento de ésta, dependen de la administración que la ejecuta, ya sea a partir de recursos puramente endógenos, o a partir de recursos provenientes de niveles superiores –coparticipados- de libre disponibilidad, o al menos siempre que no se encuentren directamente condicionados a programas específicos, de cuyo resultado deba rendirse cuenta.

---

<sup>14</sup> Lo que ocurre cuando niveles locales, regionales y nacionales brindan el mismo servicio público divisible –v. gr. educación- en el mismo territorio, bajo estrategias de coordinación paralela, sin condicionar a los ciudadanos entre las opciones a elegir.

El camino descentralizador de estas competencias, puede darse de forma independiente en cada una –en su totalidad o en parte- de las áreas de intervención sistémica que se han señalado en el presente capítulo, habiéndose de hecho verificado una mucho más significativa tensión descentralizadora –al menos en el contexto latinoamericano- en el campo de la legitimación, que sobre la acumulación, donde las estrategias de “desnacionalización” de las consecuencias de las reformas estructurales resultaron más profundas que la implantación del “federalismo fiscal competitivo”.

Ello explica la insistencia de posiciones que comprenden el proceso descentralizador como “no contrapuesto” a instancias centrales. De hecho, no lo es, o al menos puede no serlo en la medida que los movimientos descentralizadores se produzcan a la vez que tensiones recentralizadoras.

Recapitulando, la perspectiva aquí propuesta asume la descentralización como un proceso que afecta la arquitectura escalar interna del Estado, generando transferencias de poder –en su dimensión política, administrativa y fiscal- desde niveles nacionales hacia los regionales y locales, en el marco de sus funciones de acción escalar meso.

Estas transferencias resultan dinámicas y cíclicas, siendo la descentralización el hemicycle descendente del *continuum* de reescalamientos institucionales que, influidos como se ha sostenido por flujos progresivamente más globales e inestables, se conjugan con las experiencias endógenas aumentando las tensiones centrífugas o polarizando hacia tendencias recentralizadoras.

Lógica pendular que resulta manifiesta al poner en foco el comportamiento de diferentes áreas de acción sistémica, las cuales operan de forma independiente, pudiendo implicar en una misma etapa de transformaciones institucionales movimientos descentralizadores en unas y recentralizadores en otras, como el propuesto ejemplo de divergencia entre el comportamiento centrípeto de la acumulación y el centrífugo de la legitimación social.





## **CAPÍTULO II – LOS FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

*“Los viejos copartidarios a quienes acudió en demanda de ayuda, se escondieron para no recibirlo. Fue por esa época que se le escucho decir:*

*«La única diferencia actual entre liberales y conservadores, es que los liberales van a misa de cinco y los conservadores van a misa de ocho.»”*

*Gabriel García Márquez*



Al igual que en el plano de la definición conceptual, donde la situación difusa e imprecisa de los alcances de la descentralización se encuentran a la vez dentro y fuera del término, es decir, tanto sobre cuales con sus implicancias como el objeto mismo sobre el cual opera, dentro de los fundamentos de filosofía política que donde se sustentan las virtudes de la descentralización, existen una serie de confusiones sobre el objeto de ésta y sus consecuencias.

En particular suele producirse una extrapolación entre argumentos en favor de las ventajas de sociedades descentralizadas, carentes de núcleos hegemónicos tanto en el sistema político, como económico o cultural, como modelo último de tradiciones aparentemente antagónicas como el liberalismo, ciertas corrientes colectivistas emparentadas a la tradición -teórica- marxista, el anarquismo e incluso, la doctrina social de la iglesia (Boisier, 1983), y las ventajas de Estados descentralizados, cuyos argumentos pueden coincidir en parte, pero no en integralidad con las antes nombradas tradiciones doctrinales más extremas.

Este posicionamiento se presenta a nuestro criterio, el enfoque de buena parte de influyentes trabajos de la materia dentro del contexto latinoamericano, en particular aquellos vinculados al ILPES<sup>15</sup>, donde se parte de reseñar el amplio consenso que posee en diferentes tradiciones del

---

<sup>15</sup> Véase además de los citados trabajos de Boisier: (ILPES, 1985), (ILPES, 1998)

pensamiento social y político, el principio de organización del poder en base a modelos descentralizados, que sin recorrer necesariamente los argumentos neoliberales de estado mínimo, utilizan otras tradiciones de pensamiento para justificar el proceso descentralizador en el mismo camino de la “desestatización” de la sociedad, más que la descentralización del Estado:

“Hay que devolver a las instituciones de la sociedad civil (todos nosotros) su autonomía históricamente perdida (a manos del Estado principalmente), y ello equivale a la descentralización societal. Por tanto hay encima de la mesa social una oferta descentralizadora.” (Boisier, 2004, pág. 32)

Por otra parte, los trabajos que colocan a la descentralización en el epicentro de la discusión sobre el Estado y sus reformas, provienen mayoritariamente de los centros de pensamiento vinculados a los OFI, tienden a ceñirse de forma algo más restringida a las vertientes tanto clásicas como contemporáneas de la tradición liberal, impulsando normativamente a la descentralización como parte de su estrategia integral de reforma y resignificación del Estado y del sistema de intermediaciones políticas que de él emanan, en el marco de las reformas neoliberales, de tal modo que “El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y otras organizaciones internacionales de desarrollo prescriben a la descentralización como parte de los ajustes estructurales necesarios para restaurar los mercados, crear o fortalecer la democracia y promover el buen gobierno.” (Cheema & Rondinelli, 2007, pág. 4).

En el presente apartado de este trabajo, se persigue el doble objetivo de, por una parte establecer claramente los fundamentos normativos de la descentralización dentro del Estado – y no del sistema social en general- , reseñando aquellas líneas de la filosofía política y la economía política, que

justifican las bondades específicas de las organización descentralizada del poder público; mientras que al mismo tiempo y continuando una propuesta inicialmente sostenida por Coraggio (1991), se busca distinguir dos tradiciones principales y divergentes –pero muchas veces utilizadas de forma simultanea- en el pensamiento moderno que la fundamentan: la mencionada tradición liberal en sus variantes -incluyendo su giro conservador contemporáneo- y la tradición orgánico localista, la que a diferencia de la opinión de Borja (1984) que le asigna un rol histórico enmarcado sólo en la reacción decimonónica a la modernidad, esta posee una fuerte vigencia en el discurso político y académico, en particular en el ámbito del regionalismo y el desarrollo endógeno.



## 1 - LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA TRADICION LIBERAL

Aunque como es sabido, existen diferencias importantes en los principios de organización que debe asumir el Estado para diferentes autores liberales<sup>16</sup>, la defensa de la autonomía individual frente a la sociedad es el principal elemento de articulación de la idea de ciudadanía.

Esta autonomía se ejerce tanto frente al conjunto de la sociedad como a los poderes del Estado, como principio esencial para la búsqueda del bien general a partir de la maximización de la libertad individual y de los intereses particulares.

La concepción de la ciudadanía liberal parte del reconocimiento de un haz de derechos y libertades inherentes a la condición humana que forman parte de él como individuo aislado, quien decide junto a sus semejantes constituir

---

<sup>16</sup> Tanto pensadores clásicos, en los que inscribimos a John Locke, Imanuel Kant y John Stuart Mill, como diferentes expositores contemporáneos de la tradición liberal como Jhon Rawls, Isaiah Berlin o Ronald Dworkin, parten de la concepción del individuo como valor superior y fundacional de la sociedad, en la que la garantía de su libertad es una de los principales cometidos del orden civil y fundamento de las instituciones públicas. Estas ideas abrevan en fuentes similares a la de los liberales “libertarios”, como Hayek o Nozick, aunque sus conclusiones respecto de las valoraciones fundamentales de la organización social, el orden político y el Estado, difieren profundamente.



una sociedad política que, en palabras de Locke, tiene como objetivos “la preservación de sus vidas, sus libertades y sus posesiones” (Locke, 2010 [1690], pág. 124).

Por ello, el Estado es producto de ese acuerdo de voluntades libres e independientes, previas y axiológicamente superiores a él, que entregan solo la parte indispensable de su libertad completa – el derecho de autogobierno- con el objeto de garantizar un orden justo bajo el imperio de la razón.

### **A) La descentralización en la filosofía política liberal**

Este orden justo se establece en un Estado que se abstiene de intervenir sobre los ciudadanos, siendo neutral frente a las opciones éticas de éstos que no afecten derechos de terceros o el orden civil, mientras que cada uno debe gozar de las más altas facultades de control para evitar que el Estado avance en su rol de árbitro neutral y proveedor de aquellos bienes – definidos en consecuencia como públicos- que los ciudadanos no pueden obtener de otro modo.

Desde los teóricos clásicos de la escuela liberal, la única garantía de la preservación de los intereses individuales de los ciudadanos y el goce pacífico de sus derechos se encuentra ligado al problema del orden social justo garantizado por este árbitro imparcial, pero que a la vez, debe encontrarse limitado para evitar que degenera en un Leviatán tiránico.

En esta función lineal donde más libertad individual se garantiza por menos Estado, mayor control y límites sobre su accionar, justifica la necesidad planteada desde Locke, de dividir el poder del mismo en funciones, evitando así su concentración y los riesgos que esta supone contra la libertad individual.

Este principio fundamental de la tradición liberal republicana, constituye el primer elemento que se ha dado en definir por algunos autores (Carrion, 2002) como “principio de descentralización horizontal”.

Su segunda dimensión fue establecida por la tradición constitucional norteamericana, a partir de las necesidades de organización federal de las colonias inglesas en América del norte luego de su emancipación de la metrópoli.

En palabras de James Madison “En una república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder del que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo” (Madison, 1868, pág. 425)

Estas consideraciones responden tanto a la convicción política de los Federalistas norteamericanos, que veían en la sociedad “el resultado del conjunto de los bienes del hombre mientras que en el gobierno el conjunto de sus males”. Y partían de la convicción de su máxima limitación como estrategia para evitar la expansión de un mal necesario.

De todas formas, el contexto en el que estas ideas entran en juego al momento de incidir sobre el diseño constitucional norteamericano no resultan exclusivamente de una visión de gabinete como sugieren alguna de las más prestigiosas opiniones en esta materia (Loewenstein, 1976), puesto que la estructura federal no viene a establecerse en las colonias de América del norte en un contexto de ausencia de instituciones previas o de gobiernos no constituidos, sino todo lo contrario.

La existencia de instituciones locales organizadas en torno de una sólida tradición de administraciones coloniales autónomas, confluyen en el periodo revolucionario hacia un pacto confederal equitativo en términos de distribución territorial del poder.

A partir de ello, el problema central para la organización política posterior a la revolución, fue la complejidad de construir desde esas legislaturas estatales confederadas, sostenidas por *farmers* libres y propietarios, igualmente deseosos de amplias libertades y mínimo gobierno, un nuevo Estado central que sustituyera al que habían combatido.

Ello queda ampliamente sostenido en la obra de Alexis de Tocqueville, quien resulta para la tradición liberal de la descentralización una referencia ineludible y en muchos casos, punto de partida.

Este autor continúa la tradición del pensamiento liberal, pero no se escapa a su análisis la necesidad de la expansión de las funciones del Estado, en la medida que la modernización y la pluralidad de demandas propias del avance mercantil e industrial van haciendo de la relativamente simple sociedad agrícola, incluso en la situación igualitaria de las antiguas colonias norteamericanas.

Pero en su perspectiva, el control de esa necesaria expansión de las funciones y poderes del Estado no puede dejarse sólo a los mecanismos constitucionales de contrapoderes que evitan el despotismo, sino como ocurre en el pensamiento de Madison, es necesario fomentar la vida política en cada porción del territorio, con el objetivo lograr que los ciudadanos tomen parte activa en la construcción del bien público, acercando a éstos la resolución cotidiana de los pequeños asuntos, como primer paso para lograr el interés y la responsabilidad por los grandes problemas del Estado.

Para Tocqueville, la descentralización de ciertos asuntos en la comuna tiene una función de educación cívica, tanto como de conveniencia práctica.

Respecto de la conveniencia de la resolución de ciertos asuntos a nivel local, distingue entre aquellos asuntos cuya centralización resulta “imprescindible para que una nación subsista y prospere”, referidos a las “leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros” – cuestiones que en nuestro criterio refieren al aspecto macronormativo del Estado, y que Tocqueville denomina “centralización gubernamental”- y aquellos asuntos “que son peculiares a ciertas partes de la nación, como los asuntos municipales” para cuya centralización “administrativa” se requieren estructuras y poderes muy significativos, que se presentan como inconvenientes por su tendencia hacia el despotismo y por la debilidad que le imprimen “a los pueblos que se someten a ella”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Alexis de Tocqueville, La democracia en América I Pag. 86

Hay en ello un diálogo entre la experiencia norteamericana y la que proporciona la francesa, donde la capacidad de centralización de recursos y poderes del Estado luego de la revolución de 1789, dada la alianza de clases que la produce, es la que tiene la capacidad de garantizar la expansión de las libertades civiles contra los sostenedores del antiguo régimen, mayoritarios en zonas del interior rural (Moore B. , 1973), pero su consecuencia será una excesiva centralización de los asuntos locales en las instancias nacionales, por la desconfianza de París hacia los núcleos de la reacción que perviven en el interior del territorio.

Aunque moderada, la experiencia inglesa es análoga en este sentido, donde los sectores políticos ligados al conservadurismo han presentado opiniones más favorables hacia las autonomías locales y los modelos descentralistas que los liberales. Aunque cabe en ello advertir salvedades, como las manifestaciones de Stuart Mill, en su trabajo “Consideraciones del gobierno representativo” (2001 [1861]) cuyos argumentos contra el absolutismo resultan plenamente aplicables a la crítica general sobre los Estados centralizados y de economía planificada, como así también contra el excesivo aumento del aparato gubernamental.

La visión de los liberales progresistas sobre los peligros de la centralización –como igualmente del tamaño del Estado- persistieron hasta fines del siglo XIX, cuando la necesidad de regulaciones y límites a las compañías monopólicas comenzó a hacerse evidente para estos sectores, en particular luego de las normas *antitrust* impulsadas por Theodore Roosevelt en los Estados Unidos de América.

## **B) La descentralización en la mirada económica del liberalismo**

La primera etapa del “corto siglo XX”, esto es, a partir de 1918, marcó una breve continuidad de la convicción *laissez faire* económica, que acaba en la reestructuración del rol del Estado luego de la crisis del 29 y el avance de los regímenes autoritarios occidentales.

El auge del keynesianismo supuso una asunción de los modelos de intervención centralizada en la producción de bienes públicos incluso dentro de democracias liberales con consolidada tradición descentralista como la norteamericana.

La hegemonía del modelo keynesiano en la segunda posguerra, llevó a algunos de los más acérrimos oponentes de la intervención estatal, como Von Haiek, a dedicar buena parte de sus trabajos a la filosofía política más que a la economía, donde sus planteos gozaban de menor impacto.

Sin embargo, es a partir del pensamiento económico de donde surge la segunda ola de la tradición liberal –aunque en sus efectos le quepa la etiqueta conservadora- en materia de descentralización política, a partir de la búsqueda de respuestas institucionales en el espejo de un mercado libremente competitivo, compuesto exclusivamente por agentes individuales libres y autónomos, que tienden hacia equilibrios óptimos en un orden espontáneo, por definición altamente descentralizado (Hayek, 1948).

Cuando este equilibrio basado en la libre competencia de intereses privados se ve alterado por la naturaleza del bien, como en el caso de los bienes públicos, se produce una situación subóptima de eficiencia asignativa que debe ser corregida.



En la búsqueda de un modelo de explicación de preferencias de bienes públicos, a partir del concepto de asignación eficiente de propuesto por Musgrave (1939) y Samuelson (1954), Charles Tiebout (1956) sostiene que es posible establecer las preferencias de los ciudadanos “consumidores” de bienes estos bienes públicos, a partir del indicador implícito que resulta de sus desplazamientos entre jurisdicciones locales.

Como es usualmente expresado, aunque esta expresión no está establecida así en el trabajo citado, los agentes “votan con los pies” desplazándose hacia las localidades que proveen de mejores bienes a menores costos.

Aunque el autor admite que, tal como en el mercado privado, existen situaciones de información imperfecta y costos de desplazamiento, estos son excluidos del modelo con el objetivo de su simplificación<sup>18</sup> –ya que no invalidarían sus conclusiones generales- del mismo modo que en esta tradición de pensamiento se suponen los mercados de información y competencia perfecta.

---

<sup>18</sup> El modelo implica una serie de supuestos en los que no sólo se encuentra la libre circulación entre jurisdicciones (lo que no ocurre a nivel transnacional, y tiene restricciones fácticas a nivel local), y el conocimiento perfecto de éstos sobre la situación de los bienes en localidades diferentes, sino que supone una cantidad adecuada y diversa de jurisdicciones y demandantes de bienes públicos, obvia el factor empleo, supone la inexistencia de externalidades entre las jurisdicciones –las supone aisladas-, y asume que las jurisdicciones tienden hacia el tamaño óptimo entre capacidad y demanda, la cual se autorregula.

La propuesta de Tiebout significó un impulso importante en la reconsideración del espacio local como escenario adecuado para la producción eficiente de bienes públicos como alternativa a los modelos centralizados.

A lo largo de su desarrollo, el modelo de eficiencia de asignación local basado en la libertad de movimiento de los consumidores fue enriquecido – y permitió superar alguna de sus numerosas críticas- a partir de aplicarle los aportes de la teoría de los clubes de Buchanan (1965), para determinar el tamaño óptimo del núcleo local respecto de una cantidad dada de los bienes colectivos y determinar una relación ideal entre el tamaño de la demanda y la cantidad de bienes colectivos ofertados, y el modelo de Hirschman (1970), que supone la expresión de preferencias de los ciudadanos “consumidores” de bienes públicos locales a partir del mecanismo de sanción electoral “voz” o de “salida” en el sentido de movilidad de jurisdicción de Tiebout.

Para este enfoque, los ciudadanos disconformes con la calidad y costo de los bienes públicos locales pueden no solo utilizar la estrategia del “voto con los pies”, sino obviamente del voto electoral, premiando o sancionando a los representantes políticos locales por su capacidad y eficiencia.

Pero si mecanismo de “salida” frente a insatisfacción del “consumidor”, es decir la translación de una jurisdicción a otra diferente, supone la existencia de otros proveedores de iguales bienes públicos, el conocimiento perfecto de tales situaciones y la posibilidad efectiva de la opción, entre otros prerrequisitos antes mencionados, el mecanismo de “voz” exige la posibilidad efectiva de optar electoralmente entre alternativas eficientes, el conocimiento completo de las actuaciones de gobierno necesarias para ejercer la *accountability* y capacidades institucionales instaladas, además de



suponer claro está, que el comportamiento electoral depende de opciones de maximización de beneficios y no de factores políticos e ideológicos “no racionales”.

En cualquier caso –pasadas por alto estas observaciones- en ambos mecanismos de expresión de preferencias por la calidad de los bienes públicos, estos deben ser provistos y financiados localmente para que puedan ser efectivas y demostrar la existencia o no de eficiencia asignativa.

En el marco de su esfuerzo teórico por sistematizar un óptimo de asignación de los bienes públicos, Wallace Oates (1977) inicia un área del pensamiento económico institucional que denominó “federalismo fiscal”, en la cual sostiene que los niveles de bienestar locales serán normalmente más altos si éstos son provistos localmente:

“Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales-será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”.

Como advierte la cita, el “teorema de la descentralización” supone la ausencia de externalidades entre las diferentes circunscripciones y que la administración del sistema descentralizado deba suponer un costo igual o inferior al de un esquema centralizado.

Para Oates, la provisión descentralizada de bienes públicos resulta modelada por las preferencias individuales de los “consumidores locales” a partir del proceso político que condiciona la estructura de producción y financiamiento de estos bienes, reflejando las preferencias de los ciudadanos de esa localidad, a diferencia de una provisión centralizada.

Cuando se incorpora al modelo las externalidades -beneficios no internalizados descentralizadamente- estas deben ponderarse por valoración comparada entre niveles, entre los beneficios de su internalización o el costo de su uniformidad.

De este modo, se establece un criterio de racionalización de aquellos bienes que deben ser producidos localmente –los de mayor heterogeneidad y menor externalidades- y a la inversa, aquellos que resulta más eficiente su provisión centralizada, como los bienes públicos comunes a todas las jurisdicciones, las funciones redistributivas y las de estabilidad macroeconómica<sup>19</sup> (Aghón, 1993).

En paralelo a la línea teórica propuesta por el federalismo fiscal, suelen mencionarse (Finot, 2001) otros aportes a las virtudes de los modelos de

---

<sup>19</sup> Como apunta Orlansky, esta ha sido la estrategia Estado federal Norteamericano desde Nixon, cuya política de consolidación fiscal consistió “en mantener centralizados los recursos, pero para ser usados para el financiamiento de las funciones descentralizadas”. Se basaba en la noción de dejar al gobierno federal lo que mejor hace (recaudar impuestos) y hacer que los gobiernos subnacionales hagan lo que a su vez mejor hacen (administrar el gasto local)” (Orlansky, 1998).

provisión descentralizada de bienes públicos, provenientes igualmente de enfoques económicos enmarcados dentro de la tradición liberal, como la *public choice* –en cuya línea inscribimos a las consideraciones de referentes de la materia como Dennis Rondinelli y Samir Cheema- o el modelo de principal-agente, para justificar la mayor eficiencia del proceso descentralizado, como ventaja sobre el centralizado por los supuestos de mayor control y menor asimetría en la información en los primeros.

En muchas situaciones los argumentos modelizados por las diferentes vertientes del liberalismo económico se esfuerzan en demostrar la mayor eficiencia de la gestión descentralizada de los bienes públicos al punto de modelizar tautologías, como la propuesta de Seabright (1996), que demuestra que ésta es más permeable a atender las particularidades locales que una estrategia centralizada.

No obstante, no debe suponerse que dentro de la tradición económica liberal existe un acuerdo sobre la mayor eficiencia intrínseca de la producción descentralizada. Ya que los supuestos sobre los que esto opera – en particular el de paridad de costos de gestión- se encuentran controvertidos en los estudios empíricos (Antonis, Manthos, & Phantelis, 2014), no solo por las ventajas de las economías de escala que redundan en eficiencia en la producción –aunque no necesariamente en la asignación- sino por la capacidad de los niveles centrales del Estado de tener mayor capacidad institucional por capacidad instalada, calidad de sus burocracias y capacidad organizacional en base a su mayor tradición administrativa. Sin contar con el problema de las capturas por grupos de interés, que poseen un mayor poder relativo cuando el tamaño de la jurisdicción es reducido (Bardhan & Mookherjee, 2000).

En todo caso, se coincidirá con Baskaran (2011) que el predicamento central del enfoque del federalismo fiscal en el marco de la gran revolución neoclásica, es su utilidad como fundamento para la reducción del tamaño del Estado y de su intervención en los procesos de acumulación, ya que – siguiendo el planteo de Brennan y Buchanan (1980)- la capacidad de intrusión del gobierno en la economía será siempre menor, cuando mayor sea la descentralización del sector público.

Ello justifica la decidida inclusión de la descentralización en la agenda de reformas estructurales neoliberales.

En el contexto de los países centrales, esta llegó con la irrupción del “Nuevo Federalismo” norteamericano durante la administración Reagan, con una línea en el sentido de la propuesta de Buchanan, enmarcada en la estrategia general de reducción del gasto público federal, al igual que la presencia del Estado en cada nivel de gobierno.

Para lograrlo, el ‘Nuevo Federalismo’ planteó una estrategia de devolución de competencias a los niveles locales y estatales, pero sin sus correlativas herramientas de financiamiento, con el objetivo primario de reducir el tamaño del Estado federal y a la vez “activar” las fuerzas sociales, recuperando la iniciativa de la comunidad y las fuerzas privadas, empoderándolas frente al Estado. Fundamento central del enfoque del “federalismo competitivo”, propio de la *public choice* (Orlansky, 1998).

La fuerza del discurso conservador de la administración Reagan, donde “*Government is not the solution to our problem, government is the problem*”, como expresión simplificada del diagnóstico de salida a la crisis postfordista por vía remercantilizadora, transformó igualmente los argumentos descentralizadores en una herramienta dirigida hacia la

reducción de la intervención del Estado y la “reposicion” de los mecanismos de mercado.

Fuera del ámbito norteamericano, la administración Thatcher en Inglaterra – y a partir de ésta, en su área de influencia político cultural de la *commonwealth*- recondujo la tradicional posición conservadora inglesa, favorable hacia la autonomía local y la descentralización, hacia un nuevo modelo de políticas públicas centrado en el “empoderamiento” de las comunidades locales, basado en la desregulación, el *partenariado* público-privado, la privatización de servicios públicos y otras herramientas del conjunto del “*rolling back the frontiers of the State*”.

Paradójicamente, el proceso inglés de empoderamiento local, fue controlado centralizadamente, y en buena medida impuesto a pesar de las resistencias locales, frente a los procesos de privatización y transferencia de competencias sin su financiamiento correlativo (Massey, 1993).

En el ámbito de los países en desarrollo, el discurso de estrategias de acción descentralizada para fomentar el empoderamiento de la sociedad, calaría muy profundo en los programas de transferencia condicionada para el desarrollo, llevados adelante por diversas organizaciones de cooperación internacional, tanto públicas como privadas.

Como se ha tenido oportunidad de mencionar<sup>20</sup>, desde principios de los años '70 del siglo pasado, los organismos de cooperación para el desarrollo habían propugnado por estrategias de acción descentralizadas y que involucraran a actores privados o comunitarios en la implementación de sus programas de ayuda, a partir de sus declamados objetivos de dinamizar a las fuerzas de la sociedad civil y evitar los posibles desvíos y capturas por parte de Estados con muy bajos niveles de calidad institucional y sospechosos de corrupción (United States Agency for International Development, 1980) pero como se ha señalado, garantizando que estos Estados asumieran la responsabilidad, y en algunos casos la deuda, por dichos fondos.

En el transcurso de los últimos treinta años, el impulso de las políticas descentralizadoras no ha generado un correlativo desarrollo de fuentes novedosas de justificación teórica dentro de la tradición liberal. Sus vinculaciones con la ampliación de la práctica democrática y su sostenibilidad, han remitido a las fuentes aquí reseñadas, tanto en el marco de los clásicos trabajos de filosofía política como en las líneas del pensamiento económico neoclásico.

---

<sup>20</sup> En el apartado dedicado al contraste entre el concepto de descentralización y el de delegación hacia entidades del tercer sector.



## 2 - LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL COMUNITARISMO

En su conjunto, los argumentos que defienden los modelos descentralizados del Estado, agrupadas en distintas vertientes de lo que se ha denominado aquí, tradición liberal, atienden a fundamentos que ya tanto en su vertiente de filosofía política, como en la económica, se sustentan sobre la mayor eficacia o eficiencia de los modelos descentralizados.

Mayor eficacia a la hora de evitar la tentación autoritaria, cuando el Estado se encuentra dividido no solo en sus funciones, en distintos poderes –a nivel horizontal- sino cuando se lo divide en planos verticales distinguiendo competencias territoriales. Mayor eficiencia, cuando la asignación de ciertos bienes públicos dependen de espacios locales y la cercanía facilita el control o permite la competencia.

Muchos de estos se desarrollan reconociendo tanto las ventajas de las economías de escala y la necesaria unidad del Estado y sus funciones centralizadas, estableciendo el principio de organización descentralizado como remedios frente a las desviaciones de aquellos reconocimientos: el despotismo y el debilitamiento de la sociedad civil frente al Leviatán o el gasto ineficiente por lejanía del control o expresión de las preferencias.

Como se advierte en el comienzo del presente capítulo II, se excluyen del análisis aquellas corrientes que confluyen hacia posiciones contrarias al Estado en sí.

Por el contrario, el conjunto de argumentos descentralizadores reunidos en el presente apartado, de carácter más o menos heterogéneo, se basan en su asidero común de considerar al espacio local como una referencia social



anterior y superior a las dimensiones centrales del Estado y el mercado modernos, basados en la escala nacional.

Con objeto de reseñarlos, se han agrupado bajo la etiqueta de “comunitarismo”, puesto que en estos, la justificación del proceso descentralizador ocurre como reivindicación, más o menos expresa, de la comunidad local como eje gravitante de identidades, prácticas y referencias simbólicas y políticas que resultan axiológicamente superiores al conjunto social representado en la dimensión nacional, o bien –en su dimensión material- a las características ventajosas que proveen los espacios locales y sus externalidades positivas como escalas óptimas de reproducción social, con capacidad de vinculación global por sí mismas, fuera de escalas nacionales.

En sus orígenes, estas expresiones surgen del rechazo hacia los presupuestos ideológicos y políticos que dieron lugar a las transformaciones institucionales del Estado moderno, en particular hacia la revolución francesa y el modelo de Estado que de ella deriva.

Para estas primeras corrientes, resultará válida la ya mencionada distinción de Borja (1984), sobre la naturaleza reaccionaria de las primeras posiciones a favor de la descentralización en los albores del siglo XIX. Y aunque una buena parte de estas posiciones puedan seguirse inscribiendo en el doble rechazo hacia las tendencias centralizadoras del proceso de racionalización del Estado y las tendencias centralizadoras del capitalismo industrial, no todas las posiciones que se engloban aquí, surgen como una reacción romántica contra el Estado y la ciudadanía moderna.

## **A) El espacio local en la tradición reaccionaria**

A principios del siglo XIX se hace presente una corriente anticontralista, impulsada por un conjunto de intelectuales y pensadores sociales, movilizados fundamentalmente por contrarrestar lo que a su visión era el absolutismo racionalista, cuya hegemonía había servido para romper las formas naturales del orden social y político.

En esta etapa se conjuga una triple reacción ante las transformaciones de la Modernidad. Es una reacción contra el influjo racionalista, liberal y laico del Iluminismo, contra los efectos sociales negativos que produce la revolución industrial y la consolidación del modo de acumulación capitalista, y en concomitancia, contra el Estado centralista y racionalizado, que surge de las revoluciones políticas del liberalismo burgués, especialmente en el modelo que asume este luego de la revolución francesa.

Frente a estos principios que encuentran su triunfo en la filosofía en el siglo XVIII y en la política en el XIX, se les oponen un conjunto de valores que reivindican la tradición, las costumbres y las dinámicas locales, como reserva moral frente a la degradación moderna.

Se propone en cambio y como alternativa, una vuelta al pasado, a partir de la idealización romántica de las relaciones feudales, como formas superiores de organización social donde no se presenta el conflicto. Y donde la relación entre señores y servidores es armónica, natural y justa, por oposición a la situación de desamparo y precarización que sufren los trabajadores asalariados del capitalismo industrial.

La categoría clave que aparece en lenguaje tanto del discurso filosófico político como en la teoría social que busca en las formas locales la superación de los conflictos sociales modernos es la de “comunidad”, que ya sea opuesta o complementaria a la idea de “sociedad”, sirve para inspirar una serie de valores intrínsecos de relaciones sociales basadas en formas de solidaridad mucho más firmes, íntimas y afectivas que en esta última.

Esta primer reivindicación del espacio local, como una semilla de tradición estará a cargo de un grupo de intelectuales conservadores y reaccionarios donde acentuaremos las posiciones de los franceses, Joseph de Maistre y Louis de Bonald, pero donde igualmente destacaron Jacobo B. Bossuet y en el caso de España e Inglaterra, Donoso Cortés y Edmund Burke, respectivamente.

Para De Maistre, lo local resulta natural frente a las inconcebibles abstracciones de humanidad sostenidas por el Iluminismo, que pretende construir un orden político basado en universalismos ficticios, en una naturaleza del hombre que lo abstrae de su tradición, su religión, su situación geográfica y sus costumbres (De Maistre J. , 1990 [1797]).

Del mismo modo, los presupuestos del Estado moderno que se pretende desde una construcción racional, como un representante de intereses abstractos, nacionales y laicos, resulta para este autor inconcebible, dado por una parte por la naturaleza irreductible de las diferencias entre las comunidades y los hombres, por la debilidad del intelecto humano para desentrañar los propósitos divinos y por ello, resultando absurda la independencia de organizaciones políticas de la tutela del papado.

Para éste, “La naturaleza y la historia se unen para demostrar que una gran república indivisible es una cosa imposible” (De Maistre J. , 1978 [1795],

pág. 47) Un Estado solo puede construirse desde el reconocimiento de la tradición, donde un monarca interprete y armonice las particularidades de los núcleos locales representados en sus señores, bajo la tutela y legitimidad que solo provee la verdadera religión.

Su filosofía política supone una oposición a los dos componentes de independencia que conforman la unidad del Estado moderno, la autonomía externa frente al papado y la pretensión del monopolio de coerción y legitimidad en lo interior.

Pero además de ello, como destaca Isaiah Berlin su “agudo escepticismo con respecto al método científico como tal, de desconfianza de todo liberalismo, positivismo, racionalismo, y cualquier manifestación de secularismo altruista” (Berlin, 1978, pág. 13), lo colocan en una posición de permanente reivindicación del irracionalismo que nos interesa destacar por su persistencia en ciertos discursos localistas.

La misma línea general es seguida por Louis de Bonald, político de la restauración francesa y un destacado pensador del tradicionalismo, al cual intentó sistematizar.

Para Bonald, el conjunto de posiciones que fundamentan la filosofía política del Iluminismo, en general el proceso de secularización racionalista, pero muy particularmente los postulados de eternidad de la materia; las estrategias de indagación de la verdad en base a las evidencias, que conllevan al empirismo; el establecimiento de una teoría del lenguaje como convención y resultado de contingencias culturales y ambientales; y negación de las ideas inmanentes y eternas, forman parte de un conjunto doctrinal completo e interdependiente que, en sí mismos constituyen una

herejía original, que sostiene el dogma de la soberanía popular, la cual necesariamente implica ateísmo (Gorraiz, 1997) .

Admite sobre los caracteres de la soberanía del Estado que señala Rousseau -unidad, indivisibilidad y permanencia- son éstos si y sólo si se fundan en un principio inmanente y superior igualmente único y eterno, descartando de plano la suposición del propio Rousseau, que éstos puedan fundarse en el pueblo como tal.

En su visión, la soberanía popular conduce indefectiblemente a la obediencia pasiva y la dictadura, porque los defensores de la voluntad popular elevan la arbitrariedad de las decisiones de la masa al rango de verdad, entronizando un orden político donde el pueblo es el único que no tiene necesidad de la razón para convalidar sus actos.

Y en cambio, la monarquía tiene por límite a la ley divina y a la nobleza, la cual es para Bonald el sostén del pueblo contra la opresión y la arbitrariedad, la cual combaten por su rol de herederos de una tradición local basada en la familia.

La continua reivindicación del *ethos* feudal en esta tradición de pensamiento, tiene un eje gravitante sobre el campo del rescate de sus valores filosóficos y políticos, pero no se utiliza aún como argumento de reacción que aborde la cuestión social o las consecuencias de las transformaciones operadas por el advenimiento del capitalismo.

En todo caso estas se encontrarán presentes en las consideraciones de Henri de Saint-Simon y en su discípulo, Auguste Comte, aunque no desde una perspectiva anti iluminista sino muy por el contrario, sirviendo de partida para establecer una alternativa crítica a las formas sociales generadas por el

avance del capital y sus consecuencias hacia los sectores más bajos, vistas desde la perspectiva de valores morales arraigados aún en la tradición feudal.

Menguado su predicamento en el pensamiento político y social hacia la segunda mitad del siglo XIX, la tradición iniciada por el movimiento reaccionario arraigó profundamente en el andamiaje teórico con que la iglesia católica romana decidía enfrentar las transformaciones políticas de la modernidad.

La iglesia se expresa por primera vez, ante las transformaciones derivadas de las revoluciones políticas e industriales del largo siglo diecinueve, con la encíclica *rerum novarum* de León XIII, expresando en el contexto de aquellas transformaciones un doble rechazo tanto en la dimensión política como económica, primero hacia el liberalismo<sup>21</sup> y sus consecuencias en la expansión del individualismo atomizante, pero en particular –el tema

---

<sup>21</sup> En contra de la igualdad civil y del origen consensual de la sociedad política, desde una perspectiva tomista: “He aquí, pues, la familia o sociedad doméstica, bien pequeña, es cierto, pero verdadera sociedad y más antigua que cualquiera otra, la cual es de absoluta necesidad que tenga unos derechos y unos deberes propios, totalmente independientes de la potestad civil. Por tanto, es necesario que ese derecho de dominio atribuido por la naturaleza a cada persona, según hemos demostrado, sea transferido al hombre en cuanto cabeza de la familia” (Pecci, 1953 [1891])

central de la encíclica- contra el movimiento obrero revolucionario<sup>22</sup> y el socialismo<sup>23</sup>.

La citada encíclica sienta las bases de lo que se conoce como “doctrina social de la iglesia” en un posicionamiento de conciliación entre patrones y obreros que garantice la propiedad de los primeros y evite la pauperización de los segundos, desde una perspectiva política paternalista, pero de intervención moderada del Estado en los asuntos económicos<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> “Ciertamente, la mayor parte de los obreros prefieren mejorar mediante el trabajo honrado sin perjuicio de nadie; se cuenta, sin embargo, no pocos, imbuidos de perversas doctrinas y deseosos de revolución, que pretenden por todos los medios concitar a las turbas y lanzar a los demás a la violencia.” (Ibídem).

<sup>23</sup> “De todo lo cual se sigue claramente que debe rechazarse de plano esa fantasía del socialismo de reducir a común la propiedad privada, pues que daña a esos mismos a quienes se pretende socorrer, repugna a los derechos naturales de los individuos y perturba las funciones del Estado y la tranquilidad común. Por lo tanto, cuando se plantea el problema de mejorar la condición de las clases inferiores, se ha de tener como fundamental el principio de que la propiedad privada ha de conservarse inviolable.” (Ibídem)

<sup>24</sup> “lo que más contribuye a la prosperidad de las naciones es la probidad de las costumbres, la recta y ordenada constitución de las familias, la observancia de la religión y de la justicia, las moderadas cargas públicas y su equitativa distribución, los progresos de la industria y del comercio, la floreciente agricultura y otros factores de esta índole, si quedan, los cuales, cuanto con mayor afán son impulsados, tanto mejor y más felizmente permitirán vivir a los ciudadanos.” (Ibídem)

Tomándola como referencia en tal sentido, la encíclica *Quadragesimo anno* sobre “la restauración del orden social en perfecta conformidad con la ley evangélica”, de Pío XI, fue ampliando el contenido e interpretación de la primera, para establecer una serie de principios entre los que se encuentra, como reacción frente al liberalismo absoluto y la emergencia de los regímenes comunistas, el de posicionamiento de la comunidad familiar frente al Estado: “ Como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyéndose un grave perjuicio y perturbación de recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero sin destruirlos y absorberlos”. (Ratti, 1953 [1931], pág. 36)

Enunciando de este modo, lo que se denomina “principio de subsidiariedad”, establece la prelación de unidades constitutivas del orden social las más pequeñas frente a las superiores, que en la cosmovisión aristotélico tomista, parten del núcleo fundamental del conjunto social –la familia-, hacia los niveles orgánicos superiores –comunidad, nación-, sosteniendo la autonomía del espacio menor, en la medida que este posea la capacidad de obrar por sí, e interviniendo desde el nivel mayor cuando el menor requiera de su asistencia.



Se ha tenido ya oportunidad de referirse a los alcances de este principio en nuestra materia al tratar los procesos de “devolución” de competencias<sup>25</sup> y su importancia en el concierto normativo de la Unión Europea (Blichner & Sangolt, 1994) (Barnes, 1994). Aunque se aplicación en el derecho internacional ha cobrado inusitada relevancia en ámbitos que exceden los criterios de división competencial (Carozza, 2003).

## **B) Lo local en el inicio de la cuestión obrera**

A diferencia de los pensadores reaccionarios – aunque subsiste una posición elitista y la naturalización de fenómenos sociales- las reflexiones de Claude-Henri de Rouvroy Conde de Saint-Simon, no reniegan de las transformaciones generadas por la filosofía del siglo XVIII y sus consecuencias políticas, pero advierte sin embargo que en el curso de estas transformaciones, se suceden nuevas dinámicas sociales producidas fundamentalmente por la reestructuración de las fuerzas productivas y la aparición de un fenómeno nuevo, que el mismo nombra por primera vez como “industrial”. (Saint-Simon, 1984 [1824])

Para este, la organización industrial de la producción afecta las relaciones sociales y políticas más allá de las previsiones del pensamiento liberal,

---

<sup>25</sup> Capítulo I, Título 1, Punto h de la presente.

superando la idea de la política como un espacio de interrelación individual de hombres libres, para sustituirla por un concepto de la política como ciencia de la producción y de la organización del trabajo.

Una organización del trabajo justa, donde la pobreza sea superada no por la caridad cristiana o la filantropía liberal, sino a partir de la remuneración adecuada de los trabajadores productores, equilibrada frente a la de los no productores y los comerciantes.

Frente a las nuevas condiciones sociales y las nuevas fuerzas surgidas de la organización industrial de la producción, como otros pensadores de la época que Marx y Engels identificaran con el “socialismo utópico”, como Robert Owen y Charles Fourier, Saint-Simon y los saintsimonianos, se expresarán contra las formas de pobreza y explotación que trae consigo la aparición del proletariado industrial.

Pero las alternativas de solución a los problemas sociales surgidos de la expansión capitalista no se materializan en pensar un nuevo rol arbitral para el Estado, en la intermediación de los procesos de fijación de precios y condiciones laborales en defensa de los grupos más débiles de las relaciones de mercado, ni en el otro extremo, plantear su rechazo al Estado como actor cooptado a favor de los intereses de las clases dominantes, sino en la propuesta de articular la producción a partir de núcleos locales estructurados a partir de reglas que preceden las concepciones cooperativas.

Desde esta concepción localista, pensadores como el empresario inglés Robert Owen o el francés Charles Fourier piensan experimentos sociales basados en primer lugar en la calificación de los obreros a partir de la educación popular y de la salubridad ámbitos de trabajo, pero igualmente en

la construcción de comunidades con importantes niveles de autonomía donde las relaciones económicas internas estén desmercantilizadas.

Desde esta perspectiva, se abre un nuevo capítulo de reivindicación local del espacio a partir de reinterpretar la producción industrial, la agudización a través de esta de la división social del trabajo y sus consecuentes efectos negativos en la despersonalización y pauperización de los trabajadores.

No obstante, estas posiciones tendrán un vuelo corto en el campo de la crítica a la expansión capitalista, ya que el triunfo de las posiciones marxistas en el modo de comprender y articular la política de los movimientos obreros del siglo XIX, condenó a la etiqueta de “utópicas” la posibilidad de construir un socialismo de base local, frente a la tendencia de centralización e internacionalización de las relaciones económicas de la etapa capitalista.

Para Marx, el proceso de centralización política, determinado por la tendencia centralizadora del capital, resulta irreversible desde que lo contrario supone ir en contra del sentido de la historia: “La burguesía va concentrando cada vez más los medios de producción, la propiedad y la población del país. Reúne a la población, centraliza los medios de producción y concentra en manos de unos pocos la propiedad. Por lógica, este proceso tenía que conducir a un régimen de centralización política. Territorios antes independientes, apenas aliados, con intereses distintos, distintas leyes, gobiernos autónomos y líneas aduaneras propias; se asocian y refunden en una única nación, bajo un Gobierno, una ley, un interés nacional de clase y una sola línea aduanera” (Marx & Engels, 2010 [1848], págs. 33-34)

De hecho en esta cuestión puntual, ni siquiera autores cuya singularidad y ruptura ameritan un tratamiento separado<sup>26</sup>, como Proudhon, a quien el mismo Marx califica como el primer socialista “científico” y cuyas consideraciones sobre el espacio local y su articulación política federativa resultan una referencia para diferentes tradiciones de las posturas radicales en el siglo XIX (Jopurdain, 2014), incluidas pero no exclusivamente las anarquistas, se encuentran exentas de la crítica localista:

“Marx discrepa de Proudhon y de Bakunin precisamente en la cuestión del federalismo (para no hablar siquiera de la dictadura del proletariado). El federalismo es una derivación de principio de las concepciones pequeñoburguesas del anarquismo. Marx es centralista. En los pasajes suyos citados más arriba no se contiene la menor desviación del centralismo. ¡Sólo quienes se hallen poseídos de la fe supersticiosa del filiesteo en el Estado pueden confundir la destrucción de la máquina del Estado burgués con la destrucción del centralismo! Y bien, si el proletariado y los

---

<sup>26</sup> Como se ha sostenido, en el presente trabajo se consideran especialmente aquellas tradiciones de pensamiento que influyen en la justificación axiológica y en los fundamentos de filosofía política de modelos de articulación estatal descentralizadas, pasando por alto aquellas que tienden o concluyen en una negación del Estado y la búsqueda de su superación por medio de articulaciones basadas exclusivamente en la sociedad civil o el mercado. No obstante ello, el pensamiento de Pierre-Joseph Proudhon resulta menos lineal y sus fundamentos, en particular los contenidos en *El principio federativo* (1992 [1863]), al punto que en opinión de este trabajo y siguiendo algunas consideraciones vertidas en el citado (Jopurdain, 2014), pueden situarse también en el liberalismo crítico, como en el humanismo utópico.

campesinos pobres toman en sus manos el poder del Estado, se organizan de un modo absolutamente libre en comunas y unifican la acción de todas las comunas para dirigir los golpes contra el capital, para aplastar la resistencia de los capitalistas, para entregar a toda la nación, a toda la sociedad, la propiedad privada sobre los ferrocarriles, las fábricas, la tierra. ¿Acaso esto no será el centralismo? ¿Acaso esto no será el más consecuente centralismo democrático, y además un centralismo proletario?” (Lenin, 2009 [1918], págs. 75-76).

La posición favorable hacia la organización centralizada de la producción y por ende de la sociedad será a partir de allí excluyente dentro de la tradición principal del pensamiento marxista y por extensión, todos los movimientos políticos y sociales inspirados en este.

### **C) Lo local como espacio para comprender y dinamizar la cuestión social de la modernidad**

Con igual punto de partida en las transformaciones producto de la ruptura industrial y sus consecuencias en la división del trabajo y la cohesión, se abre en esta etapa en el pensamiento social, entre las posiciones reaccionarias y las revolucionarias, un profuso campo de reflexión acerca de las características de estas transformaciones, que impulsan la aparición de la sociología como ciencia y cuyo impulso se encuentra tan ligado al eje de nuestra materia que, al decir de Nisbet, “El redescubrimiento de la comunidad es sin duda el desarrollo más característico del pensamiento social del siglo XIX” (Nisbet, 2003 [1966]) .

Así, teóricos sociales como Ferdinand Tönnies -fuera de la tradición reaccionaria de idealización de las formas medievales- buscan establecer no obstante, en una sistematización de las características cohesivas de la comunidad, aquellos componentes que degradados o suplantados por los procesos del desarrollo capitalista, han llevado a la inestabilidad, a la crisis social y a la ruptura de los lazos de solidaridad.

Aunque el uso de los conceptos de “comunidad” y “sociedad” se encuentran presentes en el contexto de los discursos históricos, filosóficos y políticos de la época, Tönnies es pionero en desarrollar un análisis minucioso y sistemático de los mismos, dándoles un tratamiento antitético para explicar a través de ellos las causas de la inestabilidad inherente de la sociedad.

Para Tönnies, la comunidad es un espacio natural, sostenida por las relaciones de sangre -familiares-, de lugar -vecindad- o de “espíritu” – como elementos culturales de afinidad y amistad comarcal- que constituyen las relaciones de vida cotidiana, inmediata e íntima que sostienen las relaciones internas de los individuos, frente a la sociedad, que representa un espacio externo, civil y público, que finalmente guarda formas transitorias. La comunidad es un organismo vivo, frente a la sociedad que resulta una construcción artificial y mecánica. (Tönnies, 1947 [1887])

La interacción política de la comunidad se basa en la capacidad de estructurar consensos por afinidad de intereses naturales, que pueden construir una unidad comunal superior a los conflictos individuales, porque la comunidad los subordina naturalmente frente a una unidad de bienes que se gozan y males que afectan, por igual, a todos los integrantes de esa colectividad autónoma y orgánica.



El irreversible paso a la sociedad implica un cambio sustancial y dramático que transforma las relaciones entre los sujetos, sacándolos del vínculo comunitario para llevarlos a una situación que si bien es de convivencia pacífica, no se encuentran ligados entre sí, sino más bien separados por una dinámica de interrelaciones donde se sustituye el interés común por el interés individual y “se desplaza la hegemonía del campo sociológico de la comunidad por el móvil central del intercambio, centrado en la noción de contrato” (Fernández V. R., 1997, pág. 34).

La relación intersubjetiva que impera en la comunidad se establece en torno de un marco prioritario de las acciones, los símbolos y los actos, que son reemplazadas en la sociedad por los objetos visibles, materiales y concretos de las relaciones mercantilizadas, donde se prioriza el mercado.

El territorio es para Tönnies, en el espacio de la sociedad, fundamentalmente el mercado, donde el lucro resulta el móvil primer y fundamental. Y su dimensión privilegiada es “la gran ciudad” donde triunfa este modelo de relación en base al intercambio y puede liberarse en su escala, de los vínculos que priman en la comunidad.

En esta oposición entre la comunidad y la sociedad, con diferentes dimensiones de interrelación y por tanto de lógicas de cohesión, es igualmente desarrollada en Durkheim, donde el paso de la comunidad a la sociedad se encuentra en el creciente proceso de división social del trabajo, que produce una transformación en lo que entiende, es el modo de solidaridad social que coaliga las relaciones entre los individuos.

El sociólogo francés invierte los términos de Tönnies, estableciendo lo que para él es el cambio de una lógica de “solidaridad mecánica” característica de la comunidad primitiva, con escasa división social del trabajo, hacia

formas de “solidaridad orgánica” propia de las sociedades modernas caracterizadas por la especialización y la diversidad.

La racionalidad técnica, la ciencia y las ideas de progreso no están en esta visión colocadas, como en los pensadores reaccionarios como las causas de la degradación de los lazos sociales, sino que resultan positivos para el avance y el desarrollo. Pero generan en su mismo avance, condiciones negativas producidas por el avance del individualismo aislante y fragmentario.

Para evitarlo, Durkheim apela a la búsqueda de instituciones nuevas que sirvan para reforzar, asimismo, las nuevas formas de solidaridad social, que sirvan para reducir la brecha entre el Estado, distante e impersonal y los ciudadanos.

Si la lógica de solidaridad mecánica se articulaba a partir de ciertas instituciones características del mundo feudal, como las antiguas organizaciones comunales y las corporaciones medievales, estas pueden ser resignificadas en el contexto de la solidaridad orgánica moderna, como organizaciones profesionales y locales que sirvan de freno a los conflictos producidos por la anomia emergente de la exacerbación individualista (Portantiero, 1977).

Luego de esta etapa fundacional de la sociología, si bien siempre presentes, las reflexiones en torno de las dinámicas comunitarias referidas por oposición a las sociedades nacionales, perdieron centralidad sobre el siglo XX.

Revividas en estudios de nuevos movimientos sociales y cuestiones urbanas sobre principios del presente siglo (De Marinis, Gatti, & Irazuzta, 2010),



han vuelto a ocupar cierta relevancia también en el campo de las políticas públicas.

En ello, si bien debe destacarse el aporte –siempre dentro del campo de la sociología- de un profuso marco teórico que incluye a Talcott Parsons<sup>27</sup>, Anthony Giddens, Niklas Luhmann y tantos otros más recientes, en los antecedentes principales de nuestra materia, entendemos existe una preeminencia de los clásicos referidos en el presente apartado.

#### **D) La revivificación contemporánea de la comunidad desde el nuevo regionalismo**

La problematización de la comunidad y el redescubrimiento del espacio local tuvieron su lugar preponderante en el pensamiento social, hasta entrado el siglo XX, luego de lo cual, los diferentes modelos de desarrollo articulados en torno al proyecto democrático liberal, los nacionalismos corporativos o las experiencias de socialismo real, decantaron hacia articulaciones nacionales.

Las pocas voces afines a modelos descentralizados, fuera de la tradición liberal reseñada en el apartado previo, consistieron en posiciones desde

---

<sup>27</sup> Sobre sus desarrollos en el concepto de comunidad societal.

diferentes heterodoxias<sup>28</sup>, sin constituir empero, corrientes consistentes o suficientemente articuladas para ser así denominadas.

Sin embargo, sobre finales del pasado siglo y particularmente luego de la crisis de 1973, puede observarse el desarrollo de una plétora de enfoques teóricos que con diferentes matices y especificidades resitúan a los espacios locales –y regionales- como espacios privilegiados de reproducción, con preeminencia sobre las escalas nacionales.

Esta situación de los espacios locales como nodos estratégicos de desarrollo aparecen en estas literaturas como núcleos emergentes que sin requerir estímulos exógenos por parte de las intervenciones de instituciones estatales –ni quedar a merced de la pretendida acción reequilibradora del mercado- son capaces de generar un camino de desarrollo desde “abajo hacia arriba” a partir de explotar las virtudes de su propia gobernanza territorial.

A partir de comprender e interpretar una nueva arquitectura de esta gobernanza territorial, entendida como una articulación dinámica de cooperación entre actores sociales, empresas e instituciones que actúan de forma sinérgica, logrando patrones de cohesión social y competitividad, que permiten la inserción del espacio local por sí mismo –potenciando u

---

<sup>28</sup> Deben destacarse los aportes teóricos de Karl Polanyi, y su defensa de modelos económicos colectivizados, basados en la tradición cooperativa, pero no centralizada, organizada a través de instituciones municipales. Una readecuación teórica de la tradición del socialismo utópico – vinculado al fabianismo- establecido bajo el paradigma de un socialismo de base local.

obviando los condicionamientos de las escalas nacionales- en un demandante e inestable escenario global.

De estos marcos teóricos recientes, que posicionan al ámbito local a partir de sus cualidades emergentes y su capacidad para dinamizar las articulaciones cooperativas de los actores territoriales, se distinguen dos corrientes principales: Por una parte las contribuciones relacionadas a los enfoques del desarrollo tecnológico vinculado a los procesos de especialización flexible (Piore & Sabel, 1990), en conjunto con modelos complementarios que abordan la flexibilización en la acumulación del capital (Scott, 1988), mientras que por otra, aquellos elementos que aportan las teorías de la aglomeración espacial, como los desarrollados por Michael Porter (1990) sobre el concepto de “*cluster*” y enfoques afines como los de “*distrito industrial marshaliano*” (Becattini, 1990), y las “*learning regions*” (Florida, 1995).

Estas corrientes articuladas en un nuevo andamiaje teórico localista, rescatan a partir del trabajo seminal de Michael Piore y Charles Sabel, una lectura alternativa a los procesos de crisis del capitalismo contemporáneo, donde discurriendo del diagnóstico neoliberal –como así también del marxista- centran las causales de ésta en la inadaptación de los patrones de producción fondistas, dirigidos a abastecer una demanda a escala nacional marcadamente homogénea, en un escenario de globalización, diversificación e inestabilidad de la demanda.

En esas condiciones, la capacidad de readecuación de los procesos productivos para adaptarse a las nuevas condiciones de globalización económica, volatilidad de demanda, revolución tecnológica, desregulación, relocalización industrial, implementación de estándares globales y sensibilidad ecológica entre otros, requiere modos de organización de los

factores de la producción más flexibles y dinámicos, adquiriendo a su vez, mayores niveles de especialización.

En suma, un modelo productivo basado en lógicas de proximidad y flexibilidad compatibles con el modelo artesanal, que se sirve de altos niveles de especialización de tecnologías “soft” y que reemplaza la “línea de producción” fordista por la célula productiva, en la sustitución de un modelo rígido dominado por la producción en serie, que da paso a la producción en “paralelo”.

Este nuevo modo de organización social de la producción, donde la cooperación, tanto entre empresas como entre instituciones públicas y privadas, se erige como instrumento central en la construcción de redes de producción por “especialización flexible”, se nutre activamente de recursos localizados, que cobran importancia más allá de sus contextos nacionales.

Sobre la segunda corriente reseñada, dominada por la idea de proximidad espacial y aglomeración, destaca el concepto de *cluster* definido como “Un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas” (Porter, 1998, pág. 78).

Un concepto que destaca el valor intrínseco que asume la proximidad e interconexión de empresas con actividades, tanto competitivas como complementarias. Aglomeración que favorece la competitividad de cada empresa individualmente a partir del aprovechamiento de las externalidades producidas por el conjunto, como una resultante sistémica de la competitividad generada en ese conjunto.

De este modo, las capacidades endógenas de una comunidad de empresas, se retroalimentan de forma sinérgica, favoreciendo el desarrollo tecnológico, el diseño de productos, el establecimiento de un *marketing* local, mayor disponibilidad de recursos financieros, capacidad de negociación conjunta frente a proveedores comunes y, en razón de los aumentos de niveles de confianza, disminución de los costos de transacción hacia el interior de la comunidad productiva.

Las externalidades positivas de la aglomeración, crean entornos que contribuyen en el desarrollo de mercados laborales con capacidades específicas, además de favorecer la creación de instituciones e infraestructura especializada.

Pero el impacto social de estas ventajas estáticas y dinámicas de la aglomeración, no se agota en el incremento de los flujos de información – con su correlato positivo en la generación de ambientes innovadores- ni en aportar mayor dinámica al enlace entre proveedores, productores y trabajadores, sino que estos enfoques destacan como a partir de modelos de producción por aglomeración, se reintroducen valores simbólicos emergentes de la dimensión local.

A partir de ellas, se sostienen y potencian identidades locales en su dimensión cultural, al fortalecerse en la apropiación simbólica de la producción. Lo que en las lecturas más decididas, permite el surgimiento de una “confianza compartida” y mejorando los estándares de vida de la población local, lo que redundará en el fortalecimiento de las identidades locales, en un contexto de crisis de los estados nación (Keating, 1998).

La comunidad de empresas, trabajadores e instituciones, promete desde este enfoque ser capaz de generar un punto de partida autónomo para la

generación de desarrollo, desde una perspectiva endógena, de forma independiente, e incluso en contra de las limitaciones que proveen las escalas nacionales.

En ello, el Estado, incluso en su dimensión local, tiene un rol marginal al momento de ser interpelado sobre sus funciones en las estrategias de desarrollo, relegado en gran medida a ser un actor más de una gobernanza territorial horizontal, dominada por la lógica de redes.



### **CAPÍTULO III – LA DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA: UNA NUEVA TENDENCIA**

*“Dijo Tennyson que si pudiéramos comprender una sola flor sabríamos quiénes somos y qué es el mundo. Tal vez quiso decir que no hay hecho, por humilde que sea, que no implique la historia universal y su infinita concatenación de efectos y causas.”*

*Jorge Luís Borges*





En los capítulos previos, se ha intentado distinguir en la medida de lo posible el problema conceptual de la descentralización por una parte, mientras que a continuación, se ha buscado reseñar los diferentes fundamentos que la sustentan normativamente, agrupados en dos bloques fundamentales, la tradición liberal y las variantes del comunitarismo.

Se ha partido de este modo con el objetivo de abordar en primer lugar, las particularidades del concepto y sus dimensiones afines, entendiendo que éste como “unidad de significado”, no resulta acertado o desacertado, verdadero o falso –es decir sujetos a valoraciones axiológicas o pruebas de verdad-, sino preciso o impreciso (Bunge, 1999) para referirse al fenómeno en cuestión.

En la búsqueda de tal precisión, en una materia que desde su observación sincrónica persigue aprehender, describir y en alguna medida explicar el complejo fenómeno de empoderamientos y desempoderamientos de diferentes niveles del Estado, se ha optado en primer lugar por el análisis comparado, en base a la mencionada estrategia de despejar el concepto por definición negativa.

Desandado el camino de lo que, según las razones de este aporte, no deben considerarse en el contenido del término, se ha buscado construir una definición positiva, a partir de situarla como una categoría analítico conceptual, con una pretensión delimitada a su articulación con un marco teórico general específico, dentro de una teoría del Estado y de los procesos de reconfiguración escalar, impulsadas por las dinámicas espaciales del capitalismo postfordista.

No se ha perdido de vista sin embargo, que la precisión conceptual vinculada a este marco específico, surte un efecto limitado en cuanto dentro

de los objetivos trazados se encuentra responder igualmente a las fuentes impulsoras de los procesos descentralizadores como eje de reformas del Estado o consecuencias de las mismas en las pasadas cuatro décadas del contexto latinoamericano.

En esta mirada diacrónica del proceso, se advierte la dificultad de identificar en cada caso las fuentes sobre las que han abrevado las corrientes políticas, de planificación institucional o de recomendaciones en diferentes áreas de la sociotecnología, donde los marcos teóricos se encuentran implícitos -o no explicitados- presentando muchas veces a los conceptos utilizados como simples estrategias de acción, parte de una caja de herramientas técnicas neutrales desde el punto de vista ideológico o incluso, teórico.

Como se ha sostenido en el primer capítulo, complejidad que acompaña el estudio de la categoría de descentralización, reside igualmente en la introducción de la misma o su utilización, desde diferentes marcos teóricos simultáneos e incluso en ocasiones inespecíficos, lo que permite sobre los mismos lecturas multívocas o su empleo como atajos heurísticos (Kahneman & Tversky, 2000).

Más agudo será entonces identificar los fundamentos en el sentido ideológico, conforme a lo desarrollado en el capítulo segundo, dado que, va de suyo, rara vez se encuentran “puras” en aquellos casos donde las políticas descentralizadoras y sus impulsores explicitan tales referencias.

Durante la interesante paradoja que representaron los regímenes militares de finales de la década del '70, en particular en los casos chileno y argentino, donde estructuras políticas altamente represivas y centralistas conducidas por mandos militares fomentan procesos de descentralización,

fundamentados en una conjunción entre liberalismo económico y principio de subsidiariedad.

Ello ocurre, como bien señala Orlansky (1998) a partir de la conjunción entre los modelos económicos de corte neoliberal implantados por Pinochet en Chile y del proceso militar en Argentina durante Martínez de Hoz como Ministro de Economía y los fundamentos católico conservadores que nutren en ambos casos las tradiciones de esas fuerzas armadas.

Resulta en buena medida el primer ejemplo de interacción entre las consecuencias autoritarias del liberalismo económico extremo sostenido por Hayek, y la influencia del diagnóstico neoconservador sobre las causas de la crisis económica de 1973 –señalando como la democracia de masas empuja al Estado a intervenir en los procesos económicos generando su agotamiento- (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975) y una rama de la tradición comunitarista que justifica la limitación de la intervención del Estado desde su base.

En ambos ejemplos dictatoriales – caso argentino y chileno- el objetivo declarado de los regímenes de facto se centra en la doctrina de la seguridad nacional (Leal Buitrago, 2003) y su lucha contra el comunismo.

En ambos casos, el fundamento teórico del principio de la subsidiariedad, construido desde una filosofía social católica decimonónica que, en pos de una sociedad jerárquica, enfrenta al mismo tiempo la organización de las democracias occidentales y el colectivismo centralista que lleva a definir “a la sociedad como parte del estado y permitir que quede sumergida en él” (Pecci, 1953 [1891]), lo que justifica doblemente su peso en la ideología de estos regímenes.

El tránsito hacia la democracia supuso igualmente la renovación de los fundamentos descentralizadores, pero como se indicó oportunamente<sup>29</sup>, no su desaparición de la agenda.

La reactivación de las instancias de participación en diferentes dimensiones resultó una prioridad usual de las agendas políticas, que suponían generar prácticas democráticas en ámbitos tanto públicos como privados<sup>30</sup>.

En tal contexto, los fundamentos descentralizadores en una primer etapa ingresaron mayoritariamente por vía tocquevilleana, en razón de la importancia de generar empoderamientos de la sociedad civil y fortalecer los espacios de gobierno locales que en el contexto latinoamericano resultan tan antiguos como débiles.

En todo caso, lo paradójal consiste en que, al ser los procesos de recuperación democrática de escala nacional – cuando no continental, tomando en cuenta el “contagio” de la ola democratizadora entre algunos países latinoamericanos- , la descentralización como herramienta de

---

<sup>29</sup> Capítulo I, título 1, apartado G de la presente.

<sup>30</sup> El ejemplo en el caso argentino puede ilustrarse con la búsqueda de democratizar desde las instituciones del derecho civil, con la ley de patria potestad compartida , para igualar la situación de los conyugues, o la incorporación del divorcio vincular - en 1985 y 1987 respectivamente- , hasta el sector educativo, con la normalización universitaria –instaurando los principios reformistas de 1918 con cogobierno docente estudiantil- y la realización del segundo congreso pedagógico nacional.

expansión democrática resulta de igual modo una estrategia nacionalmente impuesta.

Frente a esta descentralización democrática “de arriba hacia abajo”, se escucharon voces alternativas que indicaron, en clave de descentralización comunitarista social, la “apropiación” de dichos procesos en clave popular, para revertir su tendencia y generar una contrahegemonía “de abajo hacia arriba” (Coraggio J. L., 1990, pág. 6).

Sin embargo, la primavera democrática, jaqueada por la crisis de la deuda y el agotamiento de la estrategia de desarrollo de la ISI, no se extendió indefinidamente y la década de 1990, no solo no trajo el triunfo de una contrahegemonía popular local en clave comunitarista, sino que los procesos de descentralización fueron adoptados por el programa de reformas estructurales del Estado en el consenso neoliberal, y en los fundamentos de la descentralización ya no figurarán Tocqueville o James Madison, sino Musgrave y Wallace Oates (Wiesner, 2003), aunque aun contando con la etiqueta de la democracia<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> A modo de ejemplo, las citas que recoge Rodríguez (1997) en el proceso mexicano pueden resultar ilustrativas: *“The political tone of decentralization is evident in one of President de la Madrid’s most cited statements: “Descentralizar es democratizar y democratizar es descentralizar”. President Salinas repeated the identical sentence several times and pushed it further: “La modernización de México avanzará por el camino de la descentralización. La fortaleceremos...para ampliar la democracia”*

Aunque esta verdadera hegemonía teórica, conceptual y política que significó el neoliberalismo en el contexto latinoamericano en la última década del pasado siglo, y más allá en algunos casos significativos como el mexicano (Garmendia, Hernesto, Ortiz, & Heriberto, 2003), no impidió que la descentralización tuviera sólo como fuente el liberalismo económico proveniente del federalismo fiscal o los influjos neoconservadores del “nuevo federalismo” reaganiano.

Fuera del plano macro, donde el bloque de reformas neoliberales resultaba aparentemente incontestable, se fueron abriendo paso una serie de propuestas de políticas públicas descentralizadoras, asociadas a perspectivas comunitaristas del desarrollo endógeno, articuladas en el espacio latinoamericano en lo que siguiendo a Fernández (2002), hemos dado en definir como NOR.

En este caso, un conjunto de enfoques contemporáneos que han puesto de relevancia la importancia de la cooperación público-privada y sus interacciones sinérgicas a nivel territorial, como alternativa a los enfoques neoclásicos, en particular aquellos de “*untraded interdependencies*” (Storper, 1995) y “densidad institucional” (Amin & Tirfit, 1994), fueron trasladados al contexto latinoamericano como estrategias de “segundo plano”, que operaran en el nivel territorial con independencia de las políticas neoliberales que ajustaban las condiciones macroeconómicas en una escala nacional.

El paradigma de la NOR en América Latina, supuso trasladar las ventajas de nuevos enfoques de gobernanza regional articuladas bajo dinámicas de red (Vazquez Barcquero, 1998), con el objetivo de situar a las localidades – y a partir de ellas a sus nodos regionales- en el epicentro de construcción simultánea de competitividad económica y cohesión social a nivel

territorial, en simultaneidad con contextos nacionales de apertura y desregulación que permitan su inclusión global a partir de estrategias “glocalizantes” (Fernández V. R., 2003).

Todo ello en el marco de una región que, además de poseer un retraso estructural en términos de competitividad, comparativamente con regiones de desarrollo reciente como el sudeste asiático, tiene el triste privilegio de posicionarse como la región más desigual del planeta (CEPAL, 2005).

Semejante dislocamiento entre contextos nacionales desindustrializadores - tanto en la cantidad de unidades productivas como en la complejidad y capacidad de agregación de valor de las cadenas productivas (Fernández, Tealdo, & Villalba, 2005) – y los espacios locales como impulsores descentralizados del desarrollo ha conducido a previsibles inconsistencias (Fernández, Güemes, & Magnin, 2007).

Entrado el presente siglo, los el impulso de reforma del Estado iniciado bajo el consenso de Washington de estabilidad y equilibrio fiscal, desregulación, privatización y descentralización fue, dependiendo de la experiencia nacional que se tome, menguando progresivamente o detenido con brusquedad por crisis económicas y sociales muy profundas, donde nuevamente el caso argentino parece resultar paradigmático.

La etapa que se abre a continuación es particularmente crítica con los las experiencias descentralizadoras, en cuanto formas de precarización o desimplicación estatal. Desde enfoques críticos moderados como el que puede verse en Vilas (2003), en particular sobre su análisis del proceso de la educación pública en Argentina, hasta posiciones más extremos, analizando otros servicios sociales básicos (Ase, 2006) (Arceo, 2006), pero



rescatando siempre alguna dimensión positiva de la descentralización en base a fundamentos de corte democratizador.

Los escenarios críticos se presentaron fundamentalmente en el ámbito de las funciones de legitimación social, tradicionalmente sostenidas por instancias nacionales y traspasadas en el marco de las reformas estructurales hacia los niveles subregionales o incluso, locales.

No obstante, en el ámbito local, en particular sobre ámbitos propios de la competencia urbana, el impulso descentralizador continúa siendo en la etapa “postneoliberal”, un vector sostenido por el renovado cuerpo teórico comunitarista.

Los mencionados escenarios de crisis económico social, favorecieron –al menos fugazmente- la aparición de experiencias de participación ciudadana de tipo asambleario, junto con la proliferación de formas de intercambio -y en menor medida producción- de bienes en contextos no mercantilizados, dentro de lo que es sostenido por algunos como diversas expresiones de la “economía social” (Coraggio J. L., 1998).

Los primeros años del siglo, encontraron un renovado interés en aquellas formas de participación y expresión económica urbanas que entroncaban con aquella búsqueda de descentralización “de abajo hacia arriba”, de corte popular y cooperativo que se situaba como contra hegemónica en nuestra materia en las décadas anteriores.

Pero estas perspectivas de desarrollo endógeno, basadas en la organización descentralizada de la economía popular local (Coraggio J. L., 2004), y la participación concertada de las políticas públicas urbanas, impulsadas desde las primeras experiencias de “izquierda” en el final de la ola neoliberal

(Revello, 1999), encontraron como límite una salida de la crisis caracterizada por la centralización de las herramientas fiscales, financieras e interventoras en los niveles centrales de los Estados.

La consolidación de un buen número de experiencias políticas proestatistas, que començaros a desandar el camino de privatizaciones de la década anterior, sumado a las necesidades de permanente intervención en las variables macroeconómicas para acelerar el proceso de salida de la crisis recesiva de fin de siglo, bien pudieron significar tanto en la práctica como en su justificación teórica el interés que se había sostenido por la descentralización en el curso de treinta años. Sin embargo, ello no ocurrió.



## 1 - REAPARICION DEL ESTADO COMO DEMANDA LOCAL: UN ESTUDIO DE CASO

En el comienzo del presente siglo, pudieron observarse para el contexto latinoamericano, bien severos *stop and go* en países que pasaron por crisis profundas, o al menos una toma de distancia del camino que había producido el predominio de las ideas y políticas del Consenso de Washington.

El primer escenario describe el punto de partida del caso argentino, cuya selección se justificará en el apartado siguiente, donde con posterioridad a la crisis de 2001 y sus consecuencias en la agudización del deterioro social y productivo generadas por las consecuencias regresivas de la década anterior, inició una estrategia de estímulos en el campo de la acumulación económica, que atendiera en primer término los problemas del desempleo, mientras que al mismo tiempo se desarrollaron estrategias nacionales de legitimación social coyuntural con el fin de atender la situación de profunda desigualdad social, heredados ambos del colapso neoliberal.

En el campo de la intervención económica, se desarrollaron una serie de estrategias de reindustrialización en base a estímulos directos a empresas y reestatizaciones. Aunque el eje central de la recuperación se basó en un fuerte impulso de la demanda, a partir de utilizar los excedentes obtenidos por recursos fiscales extraordinarios, provenientes de la rentabilidad diferencial que durante la pasada década comenzaron a dejar los *commodities*, desde una herramienta de corrección macroeconómica –las

retenciones a la exportación de productos agrarios- que se volvió estructural (Lenardón, Klocker, & Heinze, 2008).

El conjunto de elementos de estas estrategias se encontraban – y continúan actualmente- dominadas por factores con tendencia centralizadora, tanto por la estructura de subsidios al consumo, nacionalmente articulada, como por las características históricas de la matriz productiva industrial.

Esta última se debe a la incapacidad de la etapa de desarrollo dominada por la ISI, para industrializar las regiones periféricas de la zona núcleo pampeana – ciudad y provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba – durante todo el pasado siglo, lo que lleva a la recuperación de la actividad en la presente etapa, a reproducir la centralización en el territorio de los elementos más dinámicos del proceso de acumulación, lo que en razón de las causaciones acumulativas myrdalianas, agudiza la concentración social, institucional y demográfica, impidiendo el desarrollo de forma descentralizada.

Sin embargo, el conjunto de estas tendencias centralizantes se ensamblan con los resultados institucionales y políticos emergentes de los previos procesos de descentralización de las áreas de legitimación social estructural, como salud y educación y la irrupción en la agenda de políticas públicas, de las cuestiones vinculadas a la seguridad, las cuales como la mayor parte de las áreas de control, están en el caso argentino circunscriptas a los niveles subregionales de gobierno desde el inicio de la organización constitucional, dado su carácter federal.

Los reseñados procesos de descentralización generaron en el caso argentino una serie de profundas transformaciones en las lógicas de atribución de responsabilidades de los diferentes niveles del Estado, que afectaron la

dinámica de financiamiento y prestación de los servicios públicos, pero sólo impactaron de forma refleja en la morfología institucional del Estado y sus niveles, centrando el problema en quién provee y de qué modo. Los bienes públicos a la sociedad.

En el contexto de profunda crisis económico social, la demanda sobre estos bienes públicos aumentó significativamente, en muchos casos llevando al límite su capacidad de prestación (Escobar A. , 2009), la cual se encontraba afectada en cuanto a su calidad, extensión y equidad por los efectos del decenio neoliberal (Cetrángolo & Devoto, 2002).

Paralelamente, la crisis económica fue acompañada de un fuerte descontento hacia los liderazgos políticos existentes y en particular, canalizada contra los partidos tradicionales de orden nacional, lo que favoreció la aparición, luego de la estabilización del sistema, de organizaciones políticas nuevas aunque de alcance fragmentario.

Ambos elementos conjugados, contribuyeron a agudizar el proceso de territorialización del sistema político en argentina, entendido esto como la tendencia a establecer agendas, discursos y motivaciones de voto más distintivamente locales tanto en la estrategia de los partidos como en el comportamiento del electorado.

Este proceso puede verse en sus efectos más agudos para el caso seleccionado, dado que la crisis de 2001 operó como un catalizador, acelerando las consecuencias del mismo, aunque la tendencia general a la territorialización de los sistemas políticos se ha venido produciendo ya en varios casos en el contexto latinoamericano (Jones & Mainwaring, 2003), como efecto de la territorialización de las políticas públicas, la

fragmentación de la demanda social y la crisis de representación de partidos tradicionales, nacionalmente articulados.

Para el caso argentino, el trabajo de Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (2005) da cuenta de este proceso de territorialización política, como resultante de las causas antes mencionadas –aumento cuantitativo y cualitativo de las competencias locales producidas por la descentralización de los servicios públicos y crisis del sistema nacional de partidos- sumado a un proceso concomitante de reformas político institucionales provinciales<sup>32</sup> y locales que contribuyeron a “desnacionalizar” las elecciones hacia el interior de los distritos.

Dichas reformas institucionales, no sólo han logrado “desnacionalizar” las agendas públicas locales y sus canalizaciones electorales, sino que en paralelo –aunque no de forma integral- han ido dotando a los niveles locales del Estado de mayores libertades para el ejercicio de políticas autónomas.

Particular relevancia en este campo ha tenido el debate doctrinal y posterior introducción –primero por vía judicial<sup>33</sup> y luego normativa<sup>34</sup>- de la

---

<sup>32</sup> Los autores ponen en relieve como “En los últimos veinte años tuvieron lugar 38 reformas electorales y 32 reformas constitucionales en el orden provincial. Estos cambios en las instituciones locales han ido aislando progresivamente los sistemas políticos provinciales de la competencia nacional, generando anidamientos políticos complejos entre las distintas arenas electorales subnacionales y la competencia electoral nacional.” (Calvo & Escolar, 2005)

<sup>33</sup> Rivademar, Angela Martinez Galvan de c/ Municipalidad de Rosario, Corte suprema de la Nación Argentina, Fallos 312:326.

autonomía de los gobiernos municipales frente a las rígidas limitaciones competenciales, tributarias, financieras y administrativas a los cuales los ordenamientos provinciales tenían sometidas.

Esta autonomía normativamente consagrada por el nuevo ordenamiento constitucional, no establecía empero sus límites y competencias de un modo prescriptivo, habilitando para los municipios el desarrollo de todas aquellas que no estuvieran explícitamente reservadas en el ámbito nacional o provincial.

Conjugados estos factores, la reaparición del Estado en el llamado escenario posneoliberal, financiado y condicionado por factores de tendencia centralizante y que hubiesen supuesto el fin del hemicycle descentralizador, terminan configurando un nuevo modelo de descentralización, impulsado por la demanda local de bienes públicos hacia gobiernos locales, cuyas agendas políticas resultan jerarquizadas frente a las grandes –y lejanas– cuestiones nacionales y que, dados los nuevos marcos normativos de autonomía, poseen capacidad jurídica –aunque no necesariamente

---

<sup>34</sup> La reforma de la Constitución Argentina 1994 se dirigió, en diversas normas, hacia lograr el fortalecimiento de las autonomías provinciales, dotando de nuevos mecanismo de compensación en el del régimen federal, como así la provincialización de los recursos naturales, el reconocimiento de la autonomía municipal y su entidad política, a partir del art. 123, donde se establece para las provincias el deber jurídico de asegurar en sus ordenamientos internos la autonomía municipal, comprendido en el orden institucional, político, administrativo y financiero.



institucional o financiera- para asumir competencias que tradicionalmente les resultaron extrañas.

Estas competencias, que aquí se denominan “impropias” dado que su prestación obligatoria se encuentra en cabeza de otro nivel institucional, como es en este caso el gobierno provincial, han sido progresivamente asumidas como de orden complementario por los estados locales a partir de incorporar servicios puntuales de salud, educación, seguridad –no armada-, asistencia a la vivienda, bolsas de empleo y otras de características similares, según las necesidades puntuales más acuciantes de cada localidad.

En los apartados siguientes se persigue establecer el modo en que esas demandas se encuentran presentes, cómo afectan de forma diversa a unidades territoriales de distinta magnitud poblacional y de qué medida los ciudadanos esperan respuestas de los diferentes niveles del Estado.

### **A) La justificación del caso**

A pesar de seguir en parte el modelo de la constitución norteamericana, asegurando desde el inicio de las reglas constitucionales en 1853 un esquema de funcionamiento federal, con parte de las funciones macronormativas retenida en los niveles regionales del Estado –provincias- el proceso de consolidación de la estatidad en Argentina supone un camino hacia la centralización del poder luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires y la solución de la “cuestión capital” (Oszlak, 1997).

Este proceso de centralización, en buena medida común al conjunto de países latinoamericanos, fue pronunciándose a medida que a fuerza de crisis sanitarias, económicas y políticas creando instituciones de control<sup>35</sup> en distintas áreas, con alcances nacionales. Proceso que alcanzará su mayor grado de amplitud con el despliegue de las herramientas de intervención en el ámbito de la acumulación con el inicio de la ISI, particularmente en su etapa desarrollista hacia fines de la década de 1950 (Graciarena, 1984).

El crecimiento de la capacidad de intervención nacional y su aparato burocrático, contrastó con la situación usual de los niveles provinciales, cuyos desarrollos de capacidades institucionales –y autonomía para financiarlas- resultó significativamente menor<sup>36</sup> (Ansolabehere, 2007).

---

<sup>35</sup> La creación de la Caja de Conversión en 1890 para ejercer la superintendencia del sistema financiero y la emisión monetaria, antecesor del Banco Central de 1935, entidad con mayores facultades que aquella. Una creada a la luz de la llamada “crisis del progreso” – la crisis internacional de la Baring- de ese mismo año y la otra posterior y consecuencia de la de 1929. Obras Sanitarias de la Nación, con su primer antecedente en la comisión de saneamiento de 1892, como respuesta a las recurrentes epidemias urbanas que afectaron en particular a Buenos Aires en la etapa de la inmigración masiva de fines del siglo XIX y principios del XX. Y la creación de instituciones de control, como la “profesionalización” del ejército, para contrarrestar las amenazas de los levantamientos armados del partido radical –en particular luego de 1905- y la creación de Gendarmería Nacional en 1938, para contar con una fuerza policial federal, con capacidad para custodia de frontera y represión de bandolerismo social.

<sup>36</sup> Una excepción en cuanto al nivel de desarrollo de las burocracias estatales está dada por la administración de justicia, cuyos tribunales -al igual que en el modelo norteamericano- son para

Sin embargo, la persistencia de elites políticas locales y formaciones políticas con capacidad electoral de base local sostuvieron la importancia política de las provincias en el concierto nacional, en particular –durante la vigencia sucesivamente interrumpida del orden constitucional- gracias al sistema de elección presidencial de forma indirecta, vía colegio electoral.

Por lo demás, estas elites locales gozaban igualmente de influencia en la conformación de los gobiernos de facto, que asolaron la institucionalidad del país entre 1930 y 1983. En particular, aquellas provenientes de los núcleos político económicos más significativos, fundamental, aunque no exclusivamente formados por las provincias con territorio sobre la pampa húmeda: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Estos Estados provinciales, con mayor capacidad de recaudación impositiva propia y por tanto menor dependencia de las coparticipaciones de ingresos federales, desarrollaron burocracias de mayor extensión y capacidad, colocándolas en mejor posición para receptar los servicios públicos que comenzarían a ser descentralizados a partir del comienzo de esta tendencia, impulsada en casos puntuales desde principios de la década de 1970 y con mayor sistematicidad en el marco de la última dictadura militar de 1976 a 1983.

Este primer movimiento descentralizador *top down* llevado adelante por la dictadura argentina que tiene por impulso –al igual que su contemporánea

---

la mayor parte de las causas de competencia provincial, siendo el fuero federal excepcional y en consecuencia, el desarrollo de sus estructuras es muy limitado frente a los anteriores.

experiencia chilena- a las nuevas concepciones del Estado de raíz neoliberal, se confundirá a continuación de la transición democrática en movimientos con mayor contenido redemocratizador durante el gobierno del radical Raúl Alfonsín, con mayores –aunque no totales- tensiones *bottom up* en búsqueda de mayor autonomía<sup>37</sup>.

Sin embargo, la gran transformación del Estado se produce como consecuencia de una adhesión incondicional a los postulados del consenso de Washington, por el gobierno justicialista de Carlos Menem a partir de 1989, donde la triada privatización, desregulación, descentralización, ocupa el centro de la escena político institucional, concluyendo el proceso de transferencia hacia las provincias de los servicios públicos – fundamentalmente- vinculados al campo de la legitimación social, iniciado casi veinte años antes.

Las transformaciones descentralizadoras propias de esta etapa resultan cuantitativa y cualitativamente las más significativas que se registran tanto hacia la trayectoria interna del país como en términos comparados en el

---

<sup>37</sup> El ejemplo usualmente aludido para este proceso es el caso de los servicios educativos, los que siendo prácticamente en su totalidad de gestión nacional hacia fines de los '70, comienzan a ser transferidos a las provincias en dicha década en gobiernos dictatoriales. Mientras que en el retorno a la democracia, durante el gobierno de Raúl Alfonsín se propone la discusión del modelo educativo a partir de la participación local, en lo que se denominó Segundo Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988), que contó con activa participación de diferentes actores políticos y sociales –confesiones religiosas, docentes, partidos políticos y agrupaciones estudiantiles- en cada sede escolar.

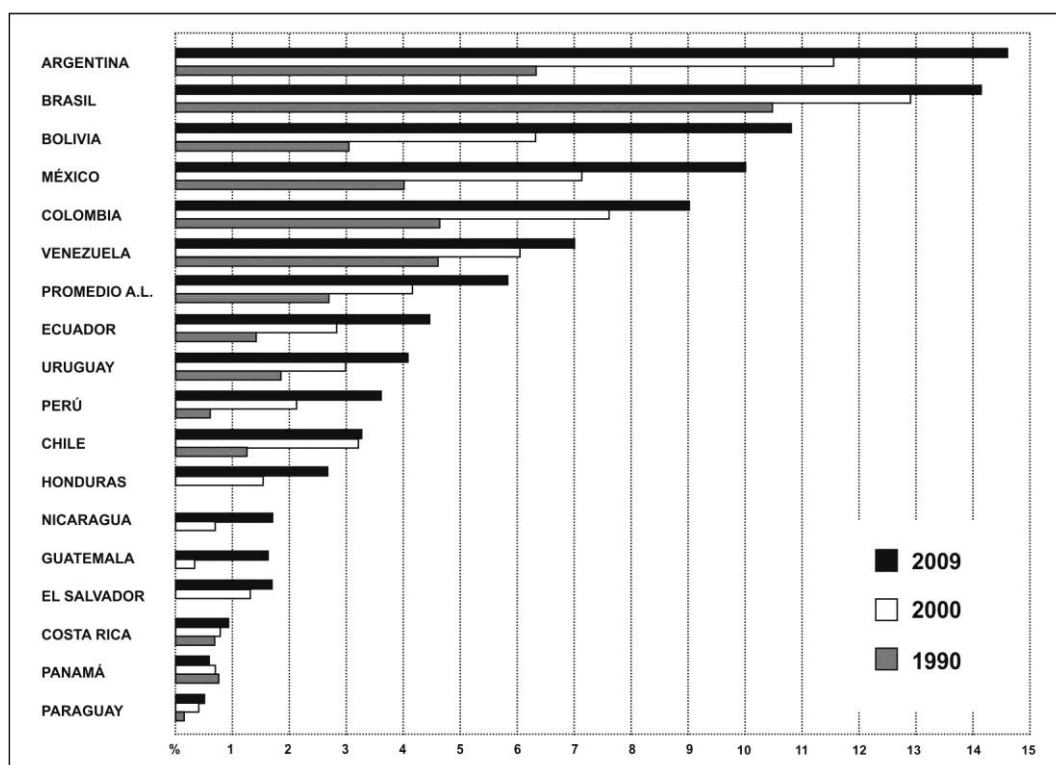
contexto latinoamericano, donde el caso argentino es reconocido como un modelo emblemático de profundidad e integralidad del programa neoliberal por sus principales impulsores, en particular por los OFI (World Bank, 1993).

El aparente final del modelo neoliberal se producirá a partir de la crisis económico social acaecida hacia 2001, luego de la cual se abre una etapa de corte reestatista –curiosamente impulsada por el mismo partido e idénticos actores que habían promovido las reformas estructurales en la década anterior- que posee una agenda reversora de estas reformas, salvo en lo referido a nuestro objeto, donde fueron ampliamente impulsadas estrategias de delegación y descentralización de políticas sociales contingentes – legitimación social coyuntural- hacia organizaciones sociales emergentes y gobiernos locales –en salteo de instancias provinciales- (Benton, 2009).

En este breve recorrido, se reseña la persistencia del para el caso argentino de las distintas tendencias descentralizadoras, en todas las etapas identificadas dentro del conjunto teórico del presente trabajo.

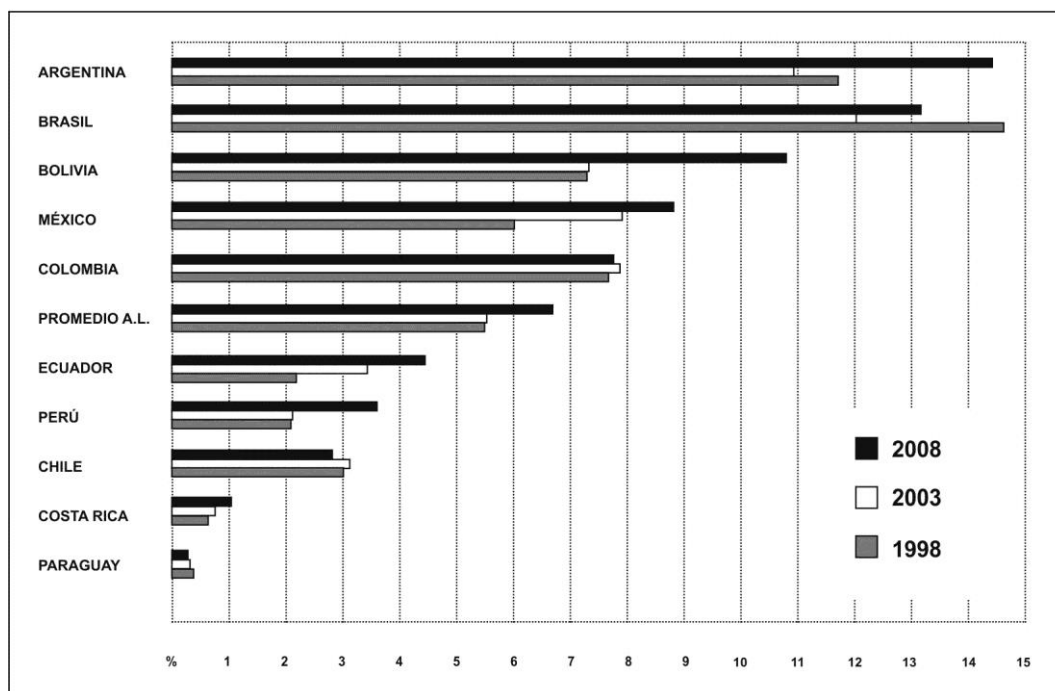
La curva descentralizadora ha sido para este caso nacional, la más pronunciada del conjunto latinoamericano, desplazando en términos relativos a Brasil en el último decenio, como el país con mayor nivel de descentralización subnacional medida tanto en gasto como en ingreso público.

## Ingreso público subnacional en porcentual de PBI América Latina (1990, 2000, 2009)



**Gráfico 1: Nivel de ingreso público subnacional en porcentual de PBI de AL (1990, 2000, 2009) - Fuente (Pinilla Rodríguez, 2013)**

## Gasto público subnacional en porcentual de PBI América Latina (1998, 2003, 2008)



**Gráfico 2: Gasto público subnacional en porcentual de PBI de AL (1998, 2003, 2008) Fuente (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010)**

Tanto una trayectoria histórico institucional ininterrumpida hacia la descentralización durante los pasados cuarenta años, como sus consecuentes niveles de impacto medidos en gasto e ingreso público subnacional, justifican plenamente una selección de caso enmarcada en la realidad nacional argentina.

Dentro de dicho contexto nacional, se ha perseguido utilizar para la delimitación territorial una idéntica metodología, identificando entornos subnacionales –provincias- de interés prioritario en cuanto a sus trayectorias institucionales en los casos de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, siguiendo entre otras las consideraciones del citado trabajo de Ansolabehere (2007).

Sin embargo, el criterio de gasto e ingreso subregional no resulta de igual modo accesible que para la justificación del caso nacional, ante la disponibilidad de datos y los divergentes criterios de agregación.

Por ello, se ha optado por seleccionar las variables de cantidad y heterogeneidad de gobiernos locales en cada uno de estos distritos provinciales, a fin de establecer una prioridad de abordaje que permita comparar diferentes realidades particulares.

Debido al diseño institucional de la provincia de Buenos Aires, cuyas municipalidades ocupan territorios extensos que gobiernan de forma centralizada diferentes núcleos urbanos, estas poseen una dinámica particular que justifica su descarte como caso para los fines del presente.

De las restantes, Córdoba y Santa Fe, no sólo revisten el antes indicado interés derivado de sus trayectorias histórico institucionales y sus territorios se ubican –en su mayor parte- dentro de la llamada “zona núcleo-pampeana”, que representa el epicentro de la producción agroindustrial del país, sino que además, ostentan la mayor cantidad de municipios y comunas independientes frente al resto de los distritos provinciales.

Provincia	Municipalidades	Comunas	Total
Córdoba	249	178	427
Santa Fe	48	315	363
Entre Ríos	69	183	252
Buenos Aires	134	0	134
Tucumán	19	93	112
La Pampa	58	21	79
Misiones	75	0	75
Río Negro	38	37	75
Santiago del Estero	28	43	71
Chaco	68	0	68
Corrientes	66	0	66



San Luis	56	8	64
Jujuy	21	39	60
Salta	59	0	59
Neuquén	34	21	55
Chubut	23	22	45
Formosa	27	10	37
Catamarca	36	0	36
Santa Cruz	14	7	21
San Juan	19	0	19
La Rioja	18	0	18
Mendoza	18	0	18
Tierra el Fuego	2	1	3

**Tabla 1: Municipalidades y Comunas por provincia en la República Argentina. Fuente: Elaboración propia a partir de datos MECON**

Las características poblacionales de las provincias de Córdoba y Santa Fe resultan igualmente muy similares<sup>38</sup>, sin embargo, el caso de Santa Fe exhibe una mejor distribución de la población en el territorio –menor desviación típica- y una ligera ventaja respecto de la diversidad de conglomerados urbanos por magnitud.

En el caso de la provincia de Córdoba existe una situación más aguda de inframunicipalismo, con 195 localidades de menos de mil habitantes –frente a 128 en Santa Fe- y 214 localidades entre mil y diez mil habitantes –frente a 187 en Santa Fe.

---

<sup>38</sup> La población de Córdoba es de 3.308.876 ha. en 1.271.364 viviendas, frente a la de Santa Fe de 3.194.537 en 1.186.390 viviendas. (Fuente: INDEC 2011).

**LA DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA**

Nuevas tendencias escalares del Estado en un contexto latinoamericano

Municipios de:	Menos de 1000 Ha.	Más de 1000 y menos de 10.000 Ha.	Más de 10.000 y menos de 25.000 Ha.	Más de 25.000 y menos de 50.000 Ha.	Más de 50.000 y menos de 100.000 Ha.	Más de 100.000 y menos de 500.000	Más de 500.000 y menos de 1.000.000	Más de 1.000.000
Córdoba	195	240	32	9	2	1	0	1
Santa Fe	128	187	31	9	5	1	1	0

**Tabla 2: Cantidad y peso demográfico de los municipios y comunas de las provincias de Córdoba y Santa Fe. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INDEC. Censo nacional de población y vivienda 2010**

La provincia de Santa Fe se encuentra ubicada en la región litoral del país, sobre la denominada zona núcleo-pampeana, una de las regiones más importantes de Argentina caracterizada por su alta productividad del suelo, condición natural favorable que le otorga gran inserción externa en virtud de su capacidad exportadora.



**Gráfico 3: Esquema de ubicación geográfica de la República Argentina, la “zona núcleo pampeana” y la provincia de Santa Fe.**

Asociada a esta dinámica agroexportadora, una buena densidad de industrias y servicios asociados se acoplan a esta cadena de valor, generando el grueso del producto geográfico de la región.

Junto con esa representatividad económica, el Estado santafesino posee para la generalidad del periodo señalado –las pasadas cuatro décadas de tendencias descentralizadoras- una buena consistencia fiscal, con buenos resultados en calidad y estructura del gasto público y relativamente alta autonomía de sus recursos con regular impacto sobre la competitividad de su estructura tributaria. Santa Fe consigue recaudar por tributos entre 1/3 y 2/3 de sus ingresos, lo demás se obtienen por coparticipación, y aquí la provincia se encuentra entre las jurisdicciones con menos porcentaje de coparticipación afectado a garantía de endeudamiento (menos del 25%). Fuente: MECON 2008.

## **B) Aproximación metodológica**

Dentro de dicho contexto provincial, se ha buscado representar las realidades de ciudadanos de localidades con diferentes magnitudes, características sociodemográficas y dinámica económica.

El estudio parte de la selección de cinco casos locales: Santa Fe capital, Santo Tomé, Gálvez, Frank y Helvecia. En el primer caso, se trata de una ciudad de primer orden –que junto con Rosario son las únicas que poseen el nivel más alto de autonomía normativa- con una población de 391.231 Ha.

La selección incluye una ciudad de características intermedias –para la realidad provincial- como es el caso de Santo Tomé, con una magnitud poblacional de 66.133 Ha., una ciudad de menor escala –pero aún con rango de municipio y por tanto facultades normativas amplias- representada por Gálvez, con 19.309 Ha. y dos comunas –localidades autónomas con

facultades normativas y capacidad institucional menor- con diferente desempeño socioeconómico: Frank, con 5.505 Ha. y Helvecia con algo más de población -7.994 ha.- pero menor nivel de ingreso y un índice de empresarialidad igualmente más bajo.

Para el abordaje empírico, tomando a cada localidad como caso individual de estudio, se utilizó la técnica de encuesta representativa por alea sesgada por cuotas territoriales, sexo y edad, a partir de entrevistas domiciliarias estandarizadas por formulario, en base a preguntas cerradas, abiertas y de selección graduada múltiple, sobre el universo de ciudadanos adultos con capacidad electoral, en base al censo nacional de población y vivienda 2010.

En todos los casos el diseño muestral persiguió un nivel de confianza de un 95%, con margen de error de 5/100, sobre una población de heterogeneidad máxima (50%)<sup>39</sup>.

Las mismas fueron realizadas entre los meses de mayo y agosto de 2013, comenzando con la ciudad de Santa Fe, mayo, (431 casos válidos); y siguiendo con Frank, mayo, (385 casos válidos); Helvecia, junio (387 casos válidos); Gálvez, agosto (382 casos válidos) y Santo Tomé, agosto, (390 casos válidos).

El diseño muestral, la distribución y estratificación de los casos, el diseño del instrumento de relevamiento y el contenido del cuestionario

---

<sup>39</sup> En ANEXO se adjunta la ficha técnica de cada encuesta particular.

corresponden a producción propia. Las entrevistas en campo fueron llevadas adelante por el personal del Instituto de Estudios Sociales de La Casa Del Sur, bajo nuestra dirección.

Los resultados obtenidos en el conjunto de las unidades analizadas, fueron complementados con entrevistas a informantes clave, en particular decisores políticos, representantes de entidades intermedias y actores del sector privado en cada localidad, con objeto de profundizar la capacidad explicativa de las encuestas.

### **C) Legitimidad y calidad de servicios en el nivel local**

Históricamente en el contexto latinoamericano y en particular en su desarrollo en Argentina, los municipios *lato sensu*, se distinguieron por ejercitar una serie de competencias específicas vinculadas a los “asuntos vecinales”.

Sus respectivas áreas de intervención se desarrollaron desde las primeras formas de organización jurídica que adoptaron, incluso antes de la organización constitucional del país, alrededor del ejercicio del poder de policía sobre el territorio urbano (Hernández, 1984) -con exclusión de las cuestiones criminales- y en la prestación de servicios de orden vecinal, en relación a la construcción y mantenimiento de infraestructuras urbanas, el

mantenimiento de la limpieza y salubridad pública, y en muchos casos, la progresiva provisión de servicios de alcance local<sup>40</sup>.

A lo largo del pasado siglo, muchos de estos servicios, por cuestiones de economías de escala, fueron asumidos por la instancia provincial de gobierno, aunque no en la totalidad del territorio, como en los casos de la prestación de servicios eléctricos y de agua y cloacas, de igual modo, se provincializaron los servicios de control bromatológico<sup>41</sup>, y de salud pública.

Al mismo tiempo, el Estado nacional intervenía igualmente en la prestación de servicios públicos de forma directa hacia el interior de las localidades, en particular en educación pública, hasta que las mismas comenzaron a ser transferidas hacia la provincia a fines de la década de 1960.

No obstante, la Nación continúa teniendo algunos resortes de servicios públicos, en particular aquellos vinculados a la legitimación social estructural y coyuntural, como los seguros de salud de ancianidad (PAMI), y diversas prestaciones de la seguridad social.

---

<sup>40</sup> Debe destacarse en esta área, un desarrollo amplio de emprendimientos cooperativos desde fines del siglo XIX, que se iniciaron en primer lugar para la prestación de servicios eléctricos, luego telefónicos, y finalmente de agua potable y cloacas en diversas localidades, muchas de las cuales continúan prestando servicios en la actualidad.

<sup>41</sup> En la dimensión de producción y elaboración de alimentos, dejando el poder de policía de habilitación de negocios en manos del nivel local.

No obstante, estos no son sistemas universales y sus beneficiarios lo son, en la medida que hayan aportado a cajas nacionales. Por lo que su medición de conformidad en el territorio resulta compleja.

Por ello, en el presente análisis de los resultados empíricos, se avanza en un primer paso contrastando la conformidad general de los ciudadanos sobre los tres niveles de gobierno, a partir de consultar sobre la aprobación o desaprobación de cada gestión.

Luego, en tanto un mecanismo de evaluación indirecta de la calidad de los servicios públicos, como una evaluación de las preferencias ideológicas de los ciudadanos, se observan las preferencias de los mismos hacia la gestión privada o estatal de los servicios públicos.

A partir de estos datos, se establece un panel de servicios prestados en el territorio local, tanto por niveles locales, como por el provincial, evaluando el nivel de insatisfacción de cada uno de ellos y en conjunto.

Desde estas preferencias, se evalúan aquellos servicios puntuales donde han incursionado los niveles locales del Estado y que han sido –y son- de prestación provincial, como los vinculados al poder de policía de tipo criminal, la salud y la educación.

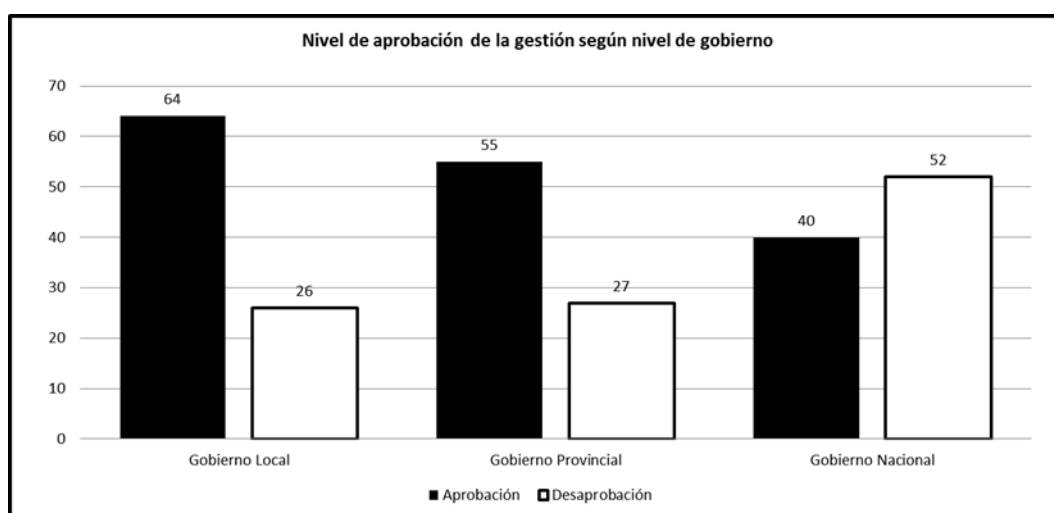
Para finalmente poner en consideración las percepciones de los ciudadanos, sobre cuál de los niveles respectivos posee una responsabilidad principal en ellos.



### *a) Aprobación de la gestión por nivel de gobierno*

Ingresando al análisis de los datos obtenidos en el relevamiento, se toma como punto de partida de la imagen general de la población para todas las localidades analizadas, respecto de los tres niveles de gobierno.

Para ello, se le preguntó a los entrevistados sobre su aprobación o desaprobación en general del gobierno local, provincial y nacional.

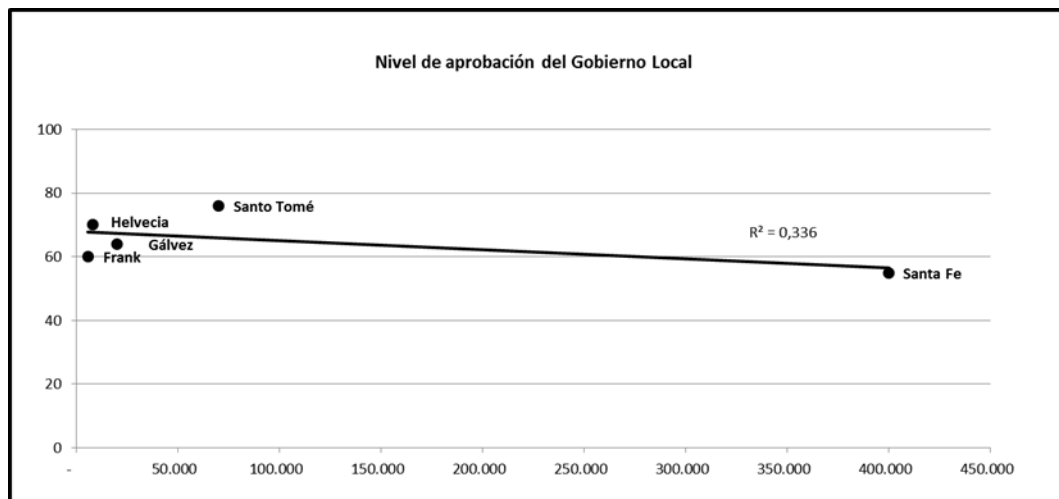


**Gráfico 4: Nivel de aprobación – desaprobación de los diferentes niveles de gobierno. Resultado agregado para toda la muestra. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.**

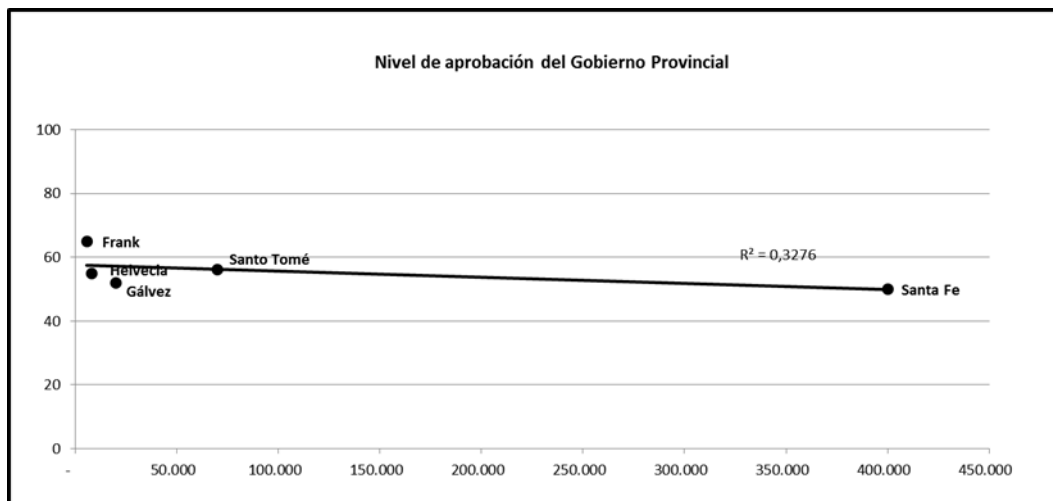
En todos los casos individualmente considerados, como en el conjunto del estudio –indicado en el gráfico precedente- el nivel de aprobación de los niveles locales fue superior a la aprobación del nivel provincial de gobierno, el que a su vez, es mayor que la aprobación del gobierno nacional, el cual fue además, el único que en agregado y en todos los casos particulares resultó con un nivel de desaprobación mayor que el de aprobación.

Esta consideración resulta sumamente homogénea hacia dentro de cada localidad en relación a los niveles de educación alcanzados, tipos de ocupación o franjas etarias, sólo registrándose variaciones poco significativas en estos segmentos.

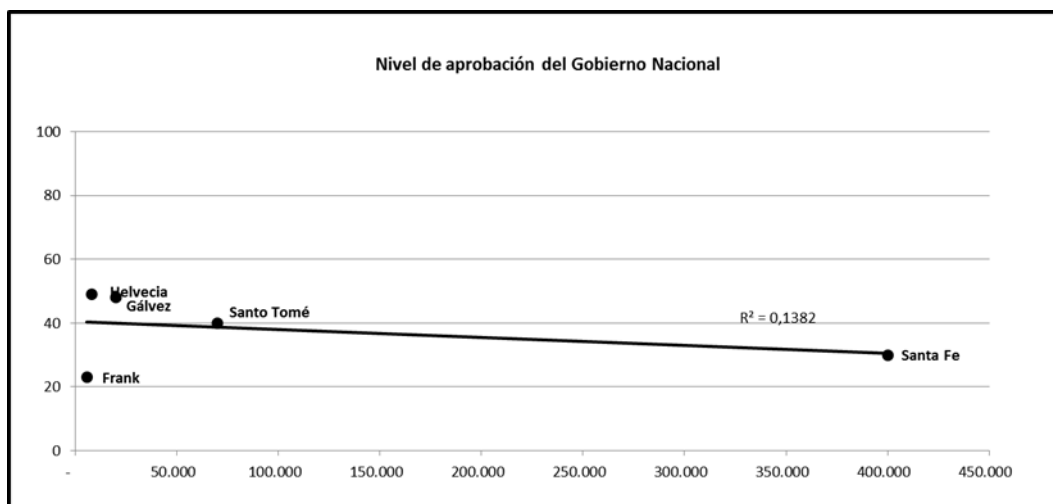
Sin embargo, los niveles de aprobación varían según el tamaño de la localidad. Donde las consideraciones son mejores para todos los niveles de gobierno en caso de localidades más pequeñas.



**Gráfico 5: Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel de aprobación de gobiernos locales.**  
 Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.



**Gráfico 6: Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel de aprobación del gobierno provincial.** Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.



**Gráfico 7: Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel de aprobación del gobierno nacional.** Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.

Respecto de este último gráfico, se observa cierto comportamiento específico de la localidad de Franck, el cual de excluirse, presentaría una

línea de tendencia con una ecuación similar aunque algo más pronunciada (de  $m=-2$  a  $m=-4$ ) pero con mucho mayor consistencia (pasando a un  $R^2 = 0,89$ ).

A partir de lo anterior, puede establecerse que para todas las localidades estudiadas, la imagen de las gestiones de gobierno tiende a ser inversamente proporcional a la escala demográfica de la unidad en análisis, teniendo como constantes asimismo un mayor nivel aprobación de las gestiones de nivel inferior sobre las de nivel superior.

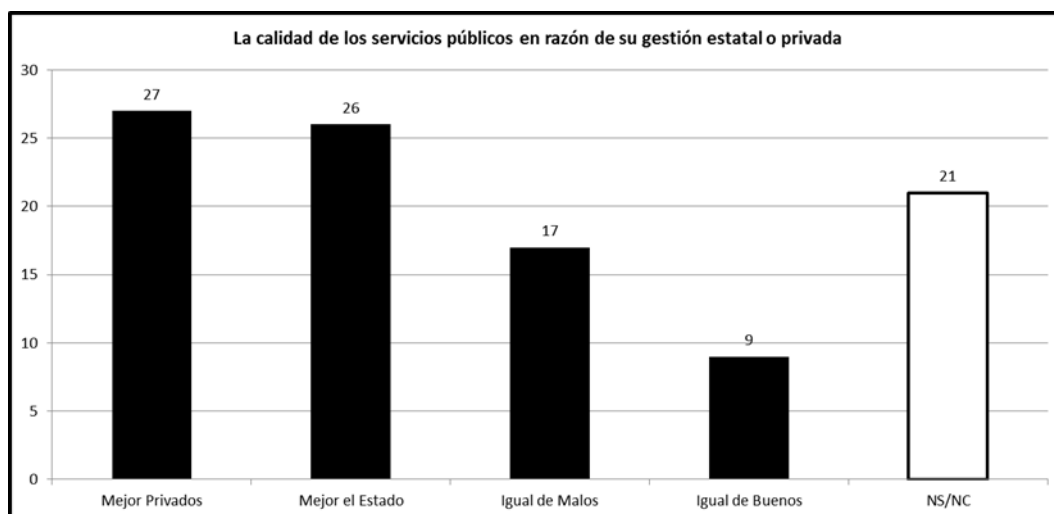
*b) Preferencias por la gestión estatal o privada de los servicios públicos*

Los enfoques más entusiastas sobre el proceso de redefinición del rol del Estado en la última década en Argentina, han sostenido que a partir de transformaciones institucionales y culturales surgidas de la gestión de la crisis hacia valores de solidaridad, equidad y nueva estatidad, “se produjo un proceso en el que se articula tanto la recuperación de derechos sociales perdidos en la etapa neoliberal, como la ampliación de nuevos bienes públicos producto de cambios culturales y sociales” (García Delgado, 2014), donde resultan redescubiertas las potencialidades del Estado para generar modelos de desarrollo con inclusión.

En ello, la intervención estatal tanto en materia macroestructural como mesoterritorial, ha permitido concretar “la aspiración a una mejor calidad de vida como una demanda transversal que recorre el conjunto de la sociedad y sus diversos sectores apunta tanto a los servicios proporcionados por el Estado como a los estilos de vida y las aspiraciones individuales.” (ibídem), sin contar con la revivificación de la conciencia sobre los derechos humanos, la percepción de las necesidades de las minorías y el renovado sentimiento de identidad nacional.

Fuera de estas posiciones – tanto o igual de ideológicas que las sostenidas por los cultores de la mano invisible que hegemonizaron la “etapa neoliberal”- suele reconocerse desde perspectivas menos intencionadas (Wylde, 2012), una reaparición efectiva del Estado como principal garante de prestación de servicios básicos e impulsor del desarrollo, luego de más de una década de encontrarse en posición subalterna y bajo la hegemonía de un discurso negador de ese rol.

No obstante, la percepción social que emerge del presente estudio, arroja de forma agregada para todas las localidades analizadas una cierta paridad en la ponderación del Estado como prestador de servicios de calidad frente a los actores privados.



**Gráfico 8: Opinión sobre la mayor o menor calidad de los servicios públicos en razón de su gestión estatal o privada. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.**

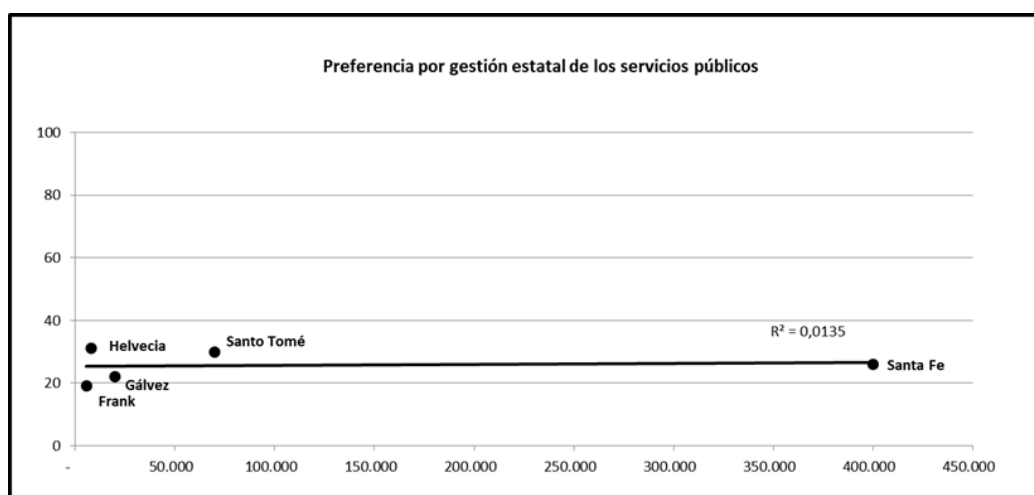
Es dable señalar que en el conjunto de servicios públicos que los ciudadanos están valorando, se encuentran aquellos esenciales como agua y

## LA DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA

Nuevas tendencias escalares del Estado en un contexto latinoamericano

energía eléctrica que, en el caso de las tres localidades más pequeñas, son prestados por empresas privadas de gestión cooperativa, es decir, encuadrables dentro del llamado “tercer sector” -en alguno de estos casos, con participación del gobierno local- y que cuentan con un nivel de satisfacción alto.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la opinión en paridad entre la calidad de los servicios en gestión privada o pública resulta común a la mayor parte de las localidades sin encontrarse una tendencia en razón de la magnitud de las unidades de análisis.



**Gráfico 9** Línea de tendencia por peso demográfico. Preferencia por gestión estatal de los servicios públicos. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.

Si existe en cambio una tendencia en las localidades de escala similar, respecto a aquellas que tienen una mejor condición económica de la población –Franck y Gálvez, cuentan con mejores indicadores de cantidad y jerarquía de empleo- que presentan una opinión menos favorable hacia la gestión estatal de los servicios públicos, frente al caso de Helvecia –con

menores indicadores de empleo- donde el nivel de imagen de la gestión estatal es más alto.

De igual modo, en cortes etarios no aparecen variaciones significativas, salvo por la franja de mayor edad de la muestra –los mayores de 60 años- que se inclinan mayoritariamente por los servicios en manos del Estado respecto de los privados -37 a 16 %- aunque igualmente es la franja donde se encuentra el mayor desencanto –el 23% considera que son igual de malos-, mientras que en mucho menor medida, se da una tendencia favorable hacia la gestión estatal en el primer grupo etario –de 18 a 29 años- invirtiéndose la relación general. Quedando por tanto, claramente favorables hacia la gestión privada las franjas medias de la muestra, de 30 a 60 años.

En un sesgo por nivel de educación, se produce la misma disposición de las preferencias en “U”, situándose los entrevistados de educación primaria incompleta y completa, junto a los universitarios completos, en una posición claramente favorable hacia la gestión estatal, mientras que los distintos niveles de formación medios adoptan preferencias hacia las gestiones privadas.

### *c) Evaluación sobre los servicios públicos*

Los servicios públicos en cuestión revisten una variada naturaleza, y asimismo, su prestación depende de diferentes niveles del Estado, en oportunidades, en forma alternativa, exclusiva o en competencia. Con objeto de clarificar dicha situación, se ha elaborado una tabla que, aunque no exhaustiva, describe la situación de la mayor parte de los servicios en las diferentes localidades.



## LA DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA

Nuevas tendencias escalares del Estado en un contexto latinoamericano

Servicio público	Franck	Gálvez	Helvecia	Santa Fe	Santo Tomé
Educación preescolar	Provincial	Local	Provincial	Local y Provincial	Local y Provincial
Educación primaria	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Educación media	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Educación Superior	no	Nacional	no	Nacional y Provincial	Provincial
Salud atención primaria	Provincial	Local y Provincial	Provincial	Local y Provincial	Local y Provincial
Salud media y alta complejidad	no	Provincial	no	Provincial	Provincial
Seguridad pública armada	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Seguridad pública no armada	no	Local	no	Local	Local
Seguridad vial	Local	Local	Local	Local	Local
Seguridad alimentaria	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Agua potable y cloacas	Local	Local	Local	Provincial	Local
Servicio eléctrico	Local y Provincial	Local y Provincial	Local y Provincial	Provincial	Provincial
Mantenimiento urbano	Local	Local	Local	Local	Local
Infraestructura urbana	Local	Local	Local y Provincial	Local, Provincial y Nacional	Local, Provincial y Nacional
Seguro de salud	Nacional*	Nacional*	Nacional*	Nacional*	Nacional*
Seguridad social	Nacional*	Nacional*	Nacional*	Nacional*	Nacional*

**Tabla 3: Prestación de servicios en las diferentes localidades por tipo de servicio y nivel del Estado implicado. Elaboración propia a partir de entrevistas a informantes clave.**<sup>42</sup>

Para considerar algunos servicios –infraestructura urbana- se tomaron en consideración las obras públicas emprendidas por origen de financiamiento

<sup>42</sup> \* En caso de empleados públicos provinciales o locales, estos cuentan con cajas sociales y servicios de seguro de salud de gestión propia.

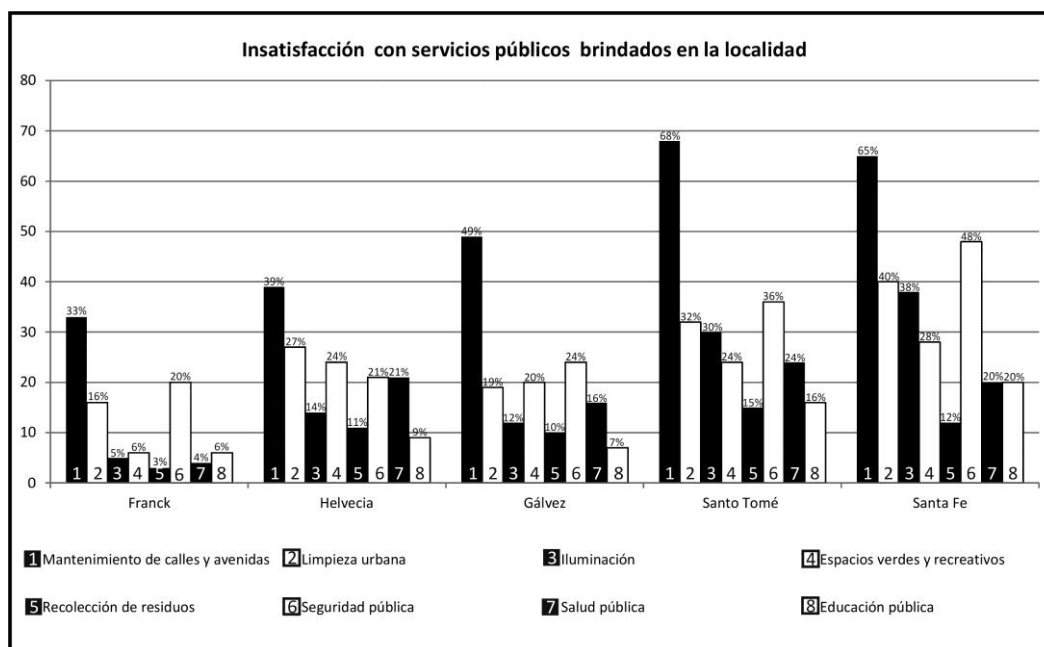


y gestión en los distintos radios urbanos de las unidades analizadas durante las últimas dos gestiones gubernamentales.

A partir de la función orientadora de la anterior tabla-esquema de servicios públicos por nivel de estatidad implicado, se presentan los resultados del estudio en razón de la satisfacción con los servicios prestados a nivel local.

En este caso, se parte de analizar por la negativa, la insatisfacción en cada caso con diferentes servicios, para que el dato se vea menos afectado –sea más realista- en razón a las áreas que carecen de dichos servicios en la localidad.

En el gráfico se consignan los servicios que pueden ser evaluados conjuntamente para todas las localidades, que tienen prestaciones efectivas para cada caso.

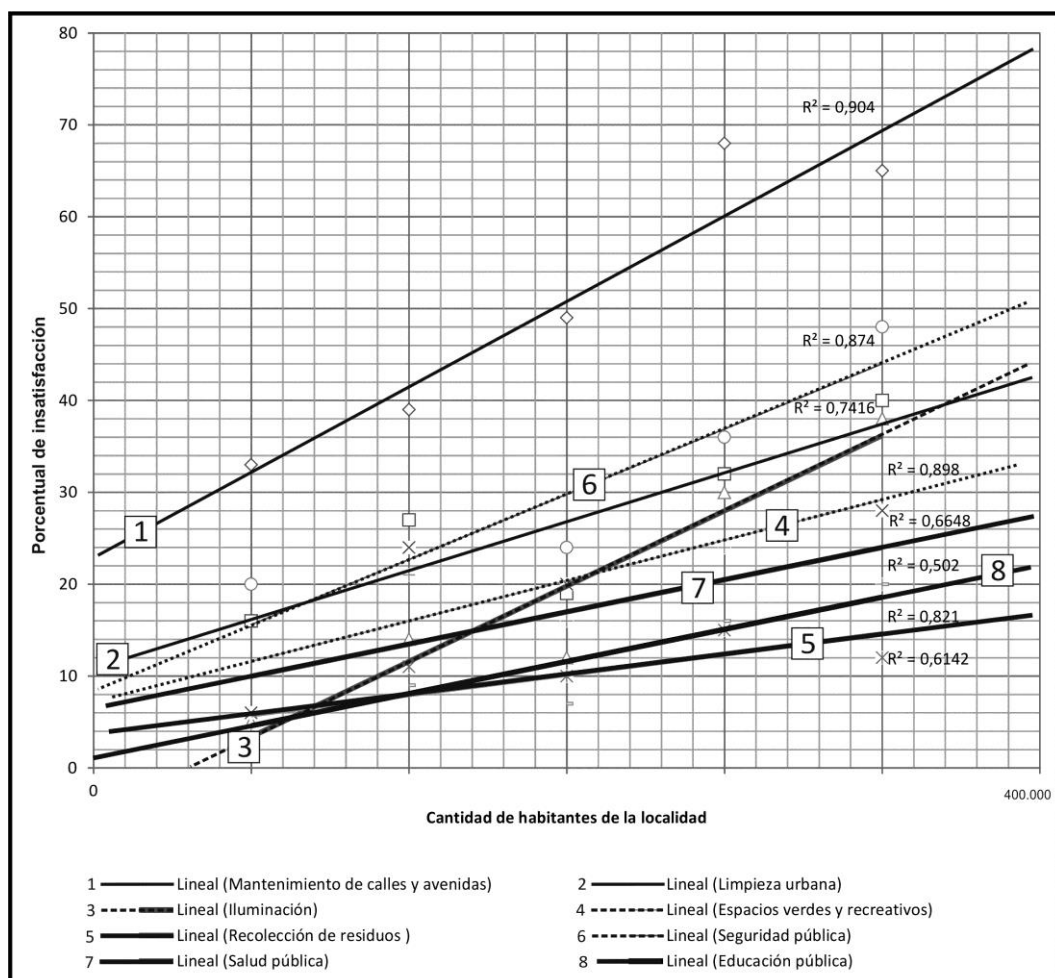


**Gráfico 10: Comparativo de barras por localidad. Nivel de insatisfacción con servicios que se prestan en la localidad. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.**

De los servicios evaluados, cinco son prestados de forma exclusiva por el nivel local de gobierno, o por cooperativas que este integra o supervisa – mantenimiento vial, limpieza urbana, iluminación, mantenimiento de espacios verdes y recreativos y recolección domiciliaria de residuos- mientras que tres, son principal o exclusivamente brindados en la localidad por entidades de nivel provincial –seguridad, salud y educación-.

Puede observarse que en general los primeros –de prestación por el gobierno local- tienen una valoración negativa más alta –una mediana en conjunto de 24% de insatisfacción- frente a aquellos que son prestados por el nivel provincial –con una mediana en conjunto de insatisfacción del 20%- aun contando con el fuerte peso negativo que tiene la imagen de la seguridad pública, que representa en todos los estudios la principal preocupación de los ciudadanos, en coincidencia con tendencias nacionales.

En este caso y a diferencia de lo que ocurre con la inclinación de los ciudadanos hacia la gestión privada o estatal de los servicios, si existe una marcada tendencia espacial, ya que en todos los casos y con altos niveles de consistencia, la magnitud del nivel de insatisfacción de cada servicio individualmente considerado, aumenta de forma directa en la medida de tratarse de unidades con mayor nivel de población.



**Gráfico 11: Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel de insatisfacción con los servicios que se prestan en la localidad.** Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.

En aquellos servicios que dependen directamente de la gestión estatal local, los índices de insatisfacción que aumentan de forma más pronunciada están representados por (1) el mantenimiento de calles y avenidas y (3) el servicio de alumbrado público, mientras que en los gestionados prioritaria o exclusivamente por el nivel provincial de gobierno, el que más está afectado por la cantidad de población es el referido a la seguridad.

*d) Evaluación de los servicios públicos adquiridos por “competencias impropias”*

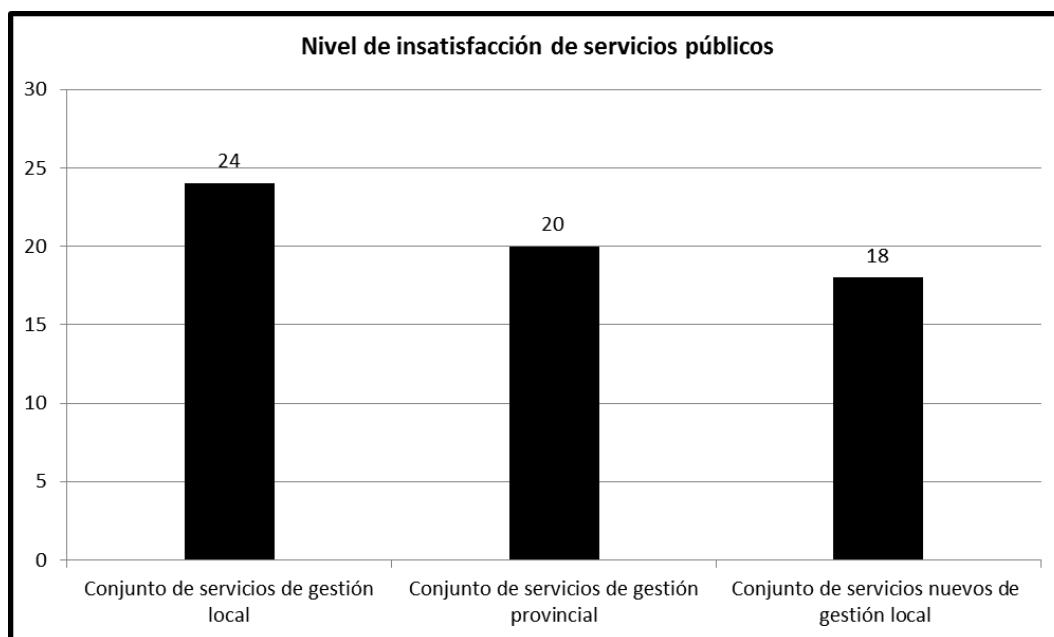
Frente a esta evaluación general de los servicios comunes al conjunto de las localidades, se consultó a los entrevistados, para cada caso de forma independiente, sobre su nivel de satisfacción con aquellos servicios “nuevos” incorporados por cada gobierno local -ya que no todos cuentan con los mismos- que complementan o intervienen sobre áreas que hasta hace pocos años eran exclusivas del nivel provincial, como en materia de seguridad pública –a partir de cámaras de vigilancia y centros de monitoreo centralizado<sup>43</sup>-, de salud –centros comunales de atención<sup>44</sup>- y de educación

---

<sup>43</sup> Incorporadas en la ciudad de Santa Fe desde el año 2009, en la comuna de Franck desde el año 2010, en la ciudad de Santo Tomé desde el año 2013.

<sup>44</sup> En principio se trata de ampliaciones y servicios agregados centros asistenciales de vieja data, el programa de asistencia de salud comunitaria SAMCO, creados por ley provincial nº 6312 del año 1967, cuyo impulso ha sido retomado desde las gestiones iniciadas en el año 2007 por el ministerio de salud y diferentes gobiernos locales.

–jardines de infantes municipales<sup>45</sup>, centros de capacitación<sup>46</sup>- a fin de ponderarlos frente al resto de los servicios locales “tradicionales” y los de las mismas áreas, de gestión provincial.



**Gráfico 12: Comparativo de barras. Nivel de insatisfacción con servicios brindados localmente según tipo y gestión. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.**

<sup>45</sup> Incorporados en la ciudad de Santa Fe como programa de gran escala para población vulnerable desde el año 2011. En otro sentido, la Municipalidad de Santo Tomé decide intervenir en la prestación de servicios educativos a partir de la creación del Instituto para la Formación Empresaria y el Empleo, a partir de 2004.

<sup>46</sup> En este sentido, la Municipalidad de Santo Tomé decide intervenir en la prestación de servicios educativos a partir de la creación del Instituto para la Formación Empresaria y el Empleo, a partir de 2004.

En este caso, contrastando las medianas de insatisfacción para el conjunto de localidades de la totalidad de los servicios de competencia propia de los gobiernos locales, aquellos que son de competencia provincial y los que corresponden a nuevos servicios asumidos por los gobiernos locales en razón de asunción de nuevas competencias, se verifica que estos últimos son los que presentan un menor nivel de insatisfacción.

De hecho, esta se presentaría mucho menor de no ser porque los servicios de monitoreo de seguridad por cámaras de vigilancia en los casos de Santa Fe y en menor medida en Santo Tomé, registraron niveles altos de insatisfacción – un 24% y un 18% respectivamente- pero ello no responde a que los ciudadanos se encuentren en desacuerdo con el servicio o lo evalúen *per se* de forma negativa, sino que por el contrario, este –que se encontraba en etapa embrionaria al momento del estudio- abarcaba zonas reducidas y exclusivas del casco céntrico de las ciudades mencionadas, generando una lectura negativa del servicio en los ciudadanos que residen en áreas no cubiertas por este.

Por ello, los gobiernos locales poseen una ventaja que parece ser doble<sup>47</sup> para la prestación de servicios que usualmente se encuentran en manos de la gestión provincial, ya que evaluados en sí mismos, los gobiernos locales gozan de mayores niveles de aprobación, mientras que por otra parte, los servicios provenientes de asunción de competencias impropias de gestión local gozan inicialmente de un nivel más bajo de insatisfacción que los provinciales, e incluso que los de competencia propia del nivel local.

*e) Principal responsabilidad en cuestiones sociales y de seguridad*

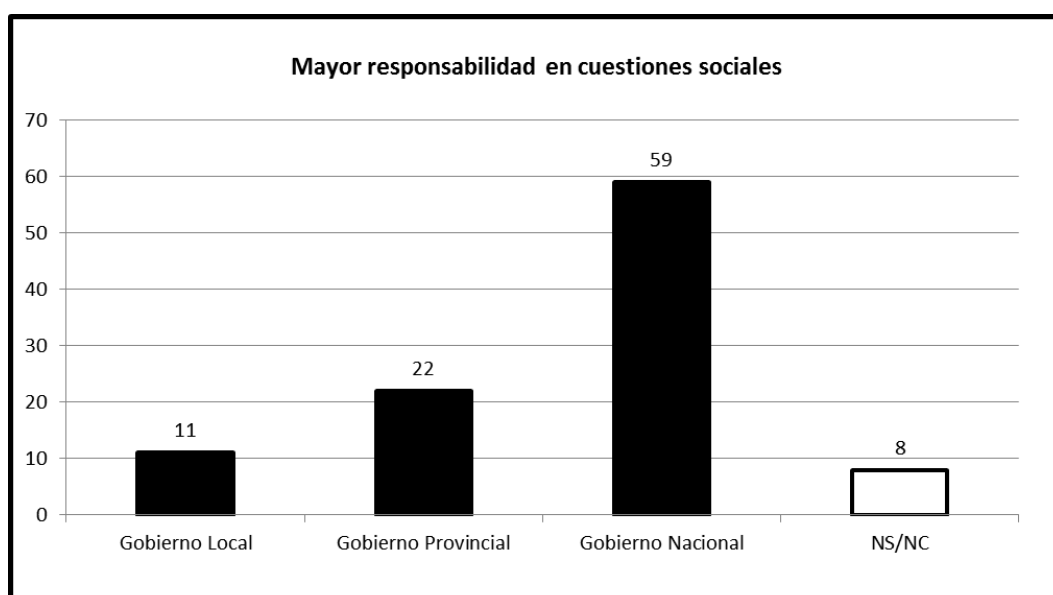
Como se ha sostenido en el inicio del marco teórico del presente, dos de los subsistemas principales de acción en los que interviene el Estado se encuentran representados por aquellos que operan sobre los sistemas de legitimación social y de control.

Una de las preguntas de trabajo del estudio empírico, tiene por objetivo determinar en el caso de las localidades analizadas, cuál de las tres escalas fácticas del Estado, los niveles de gobierno local, provincial y local, son entendidas como responsables principales de esta función.

---

<sup>47</sup> El conjunto de ciudadanos que presentan las mayores opiniones sobre los gobiernos locales y el conjunto de aquellos que manifiestan conformidad con los servicios públicos de competencias locales impropias, no se correlacionan en un nivel más alto que otros subconjuntos que alternen opiniones negativas-negativas o negativas-positivas, por lo que no parece que una variable pueda explicar la otra y viceversa.

En el estudio se indaga directamente sobre el punto, preguntando “de los distintos niveles de gobierno quién le parece que debe trabajar más para atender las cuestiones sociales” – aclarado que se refiere a la salud, la educación y la vivienda-, al igual que con “la seguridad pública”. Es decir, los dos ámbitos centrales donde han comenzado a extenderse las prestaciones de servicios por parte de gobiernos locales.



**Gráfico 13: Nivel del Estado con mayor responsabilidad en cuestiones sociales. Valores agregados para toda la muestra. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.**

Desde los procesos de transferencia de la nación a las provincias de los sistemas de salud, promoción de la vivienda y educación pública en todos



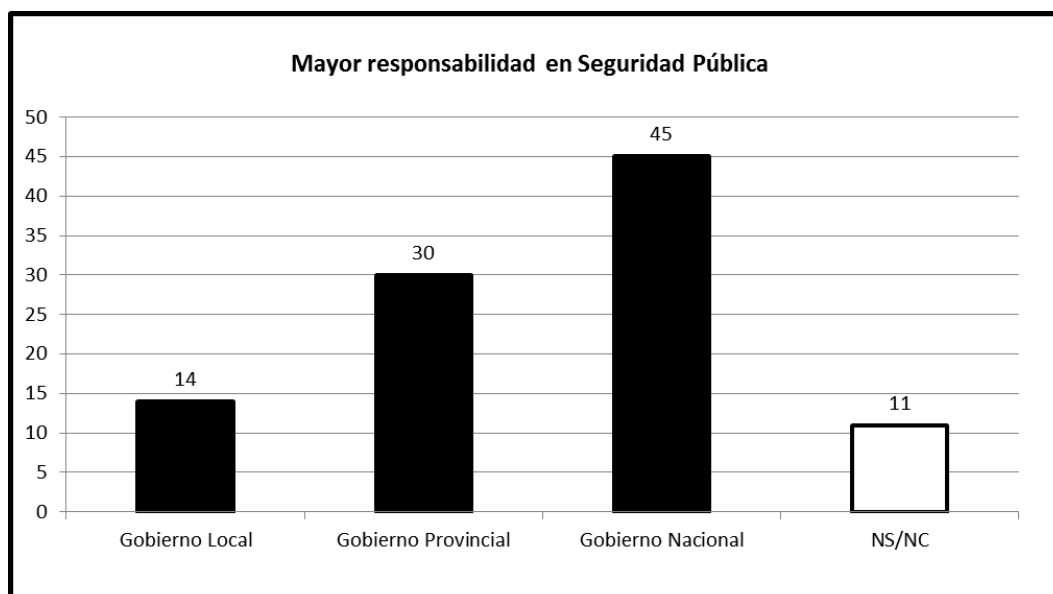


los niveles<sup>48</sup>, iniciados en la década del '70 y finalizados durante los '90 del pasado siglo, todos los servicios vinculados a la promoción social estructural aquí mencionados, son –como se mencionó– brindados por el nivel Provincial de gobierno. No obstante, mayor parte de los ciudadanos identifican al nivel nacional como el primer responsable de la garantía de estos.

La misma situación, aunque atenuada, ocurre respecto de la seguridad pública, donde en el marco de la organización constitucional del país, ésta ha estado desde la misma -1853- exclusivamente en manos de los niveles provinciales –tanto el poder de policía interior en toda su extensión como la administración de justicia– no obstante lo cual, los ciudadanos entienden que el principal responsable de las variables vinculadas a la seguridad, se encuentran bajo resortes nacionales.

---

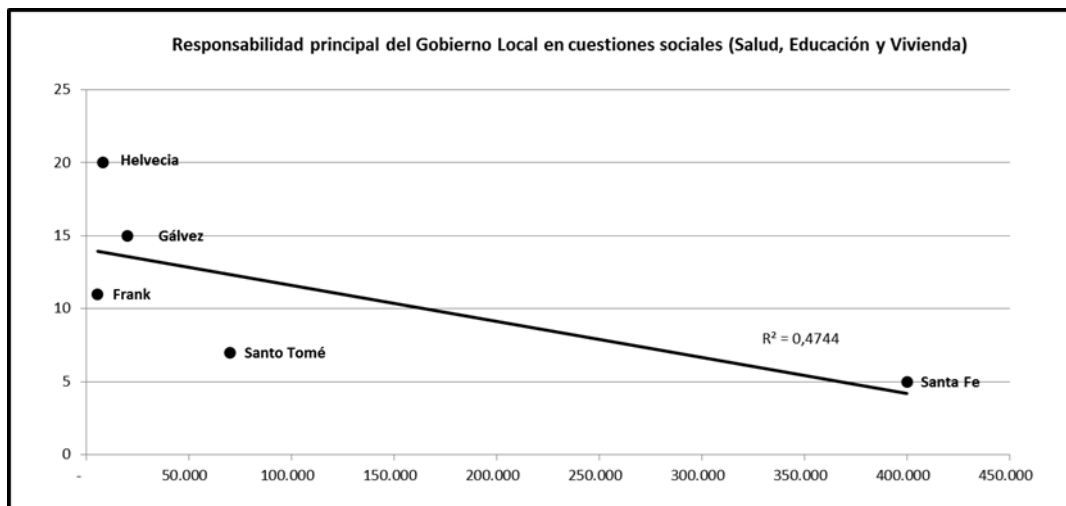
<sup>48</sup> Con la sola excepción del nivel superior de carácter universitario.



**Gráfico 14: Nivel del Estado con mayor responsabilidad en cuestiones sociales. Valores agregados para toda la muestra. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.**

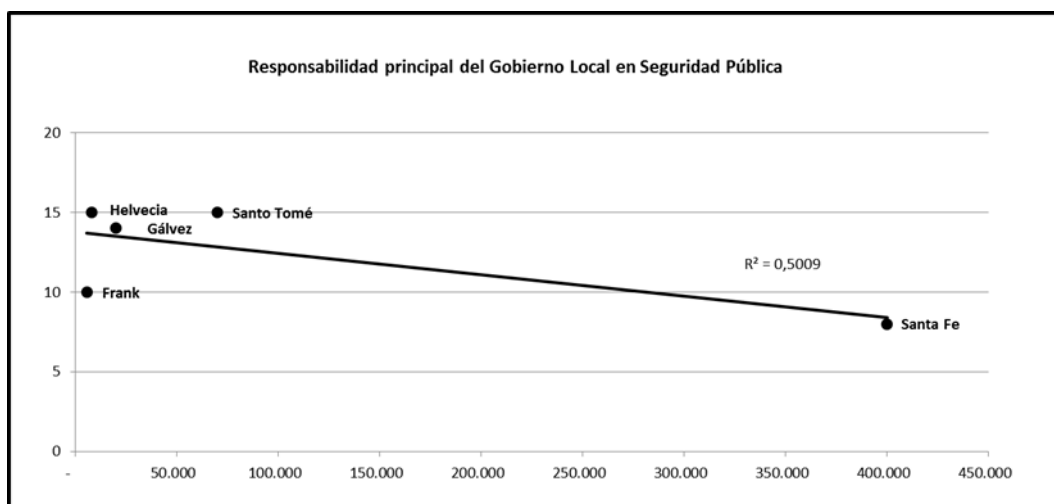
Dicha situación se presenta en la totalidad de las localidades analizadas, donde siempre el nivel nacional es identificado como un responsable principal, mientras que el provincial ocupa el segundo lugar en cantidad de preferencias y el local es elegido como principal responsable por una minoría.

No obstante, la relación resulta mayormente inclinada hacia el nivel nacional, a medida que aumenta la cantidad de población, mientras que la opción de responsabilización principal en el ámbito local se fortalece en las localidades de menor cantidad de población.



**Gráfico 15: Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel del Estado con mayor responsabilidad en cuestiones sociales. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.**

Tendencia que se verifica tanto para cuestiones sociales como en la pregunta sobre seguridad pública.



**Gráfico 16: Línea de tendencia por peso demográfico. Nivel del Estado con mayor responsabilidad en seguridad pública. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.**

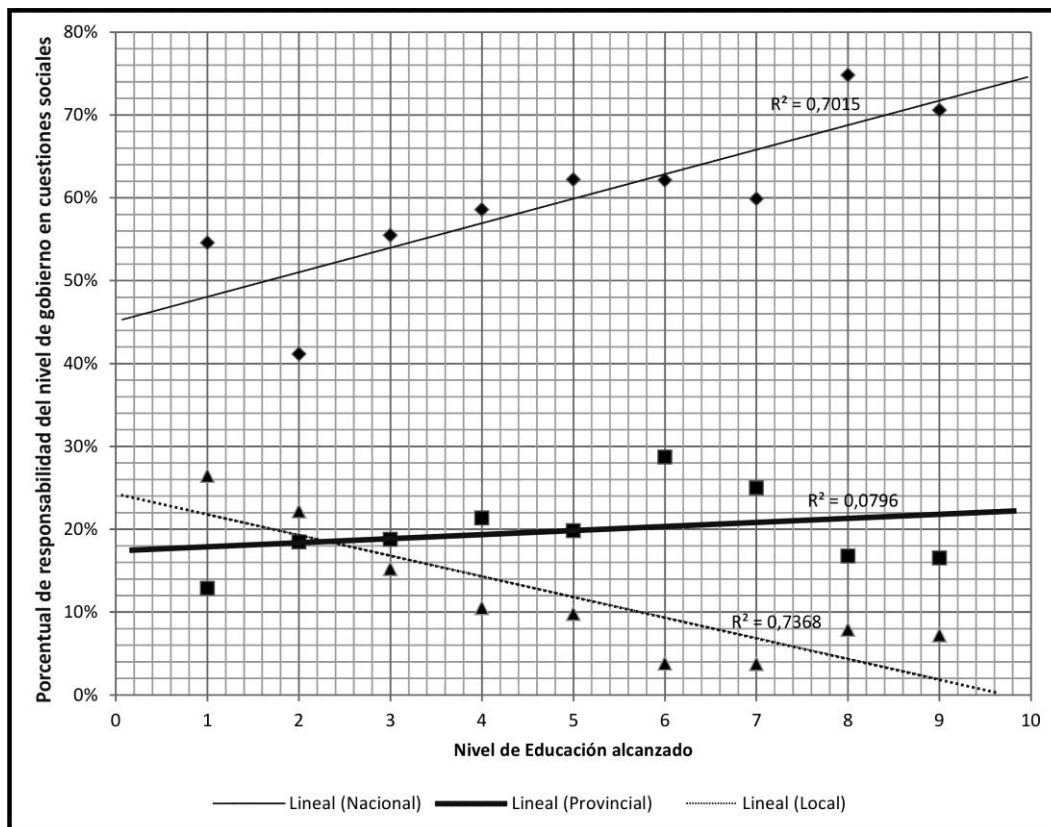
En ambos casos, llama la atención la disímil ubicación de las localidades de menor cantidad de población de la muestra –Franck y Helvecia- donde se observa una contratendencia de la primera, mientras que la segunda ocupa para las dos variables la posición más alta.

Esto puede explicarse en el ya mencionado diferente perfil sociodemográfico de estas localidades, en particular respecto a los niveles de educación alcanzados, ya que existe en el conjunto de la muestra una tendencia marcada en quienes se inclinan por responsabilizar prioritariamente al nivel nacional y al nivel local, tanto en cuestiones sociales como en seguridad.

A diferencia del perfil de quienes identifican al nivel provincial como el principal responsable de estas áreas, cuyo comportamiento en razón del nivel de educación no posee consistencia (su  $R^2$  resulta inferior a 0,1 en un caso y a 0,2 en el otro), existe una correlación fuerte entre mayor nivel de educación e identificación de la instancia nacional, y de forma independiente e igualmente consistente, una marcada tendencia a responsabilizar al gobierno local, a medida que disminuye el nivel de educación formal<sup>49</sup>.

---

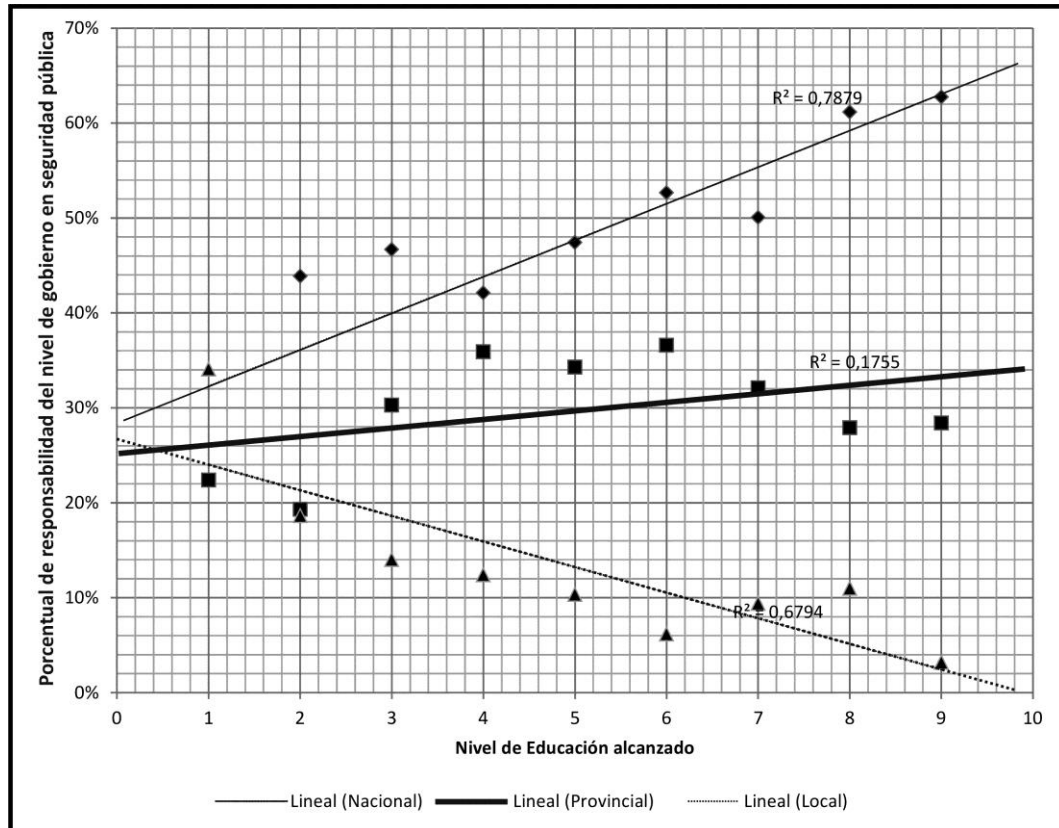
<sup>49</sup> En el gráfico, los valores del eje de abscisas corresponde a (1) sin educación formal, (2) educación primaria incompleta, (3) educación primaria completa, (4) educación secundaria incompleta, (5) educación secundaria completa, (6) educación terciaria incompleta, (7) educación terciaria completa, (8) educación universitaria incompleta, (9) educación universitaria completa.



**Gráfico 17: Línea de tendencia por peso nivel de educación alcanzado. Nivel del Estado con mayor responsabilidad en cuestiones sociales.** Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.

## LA DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA

Nuevas tendencias escalares del Estado en un contexto latinoamericano



**Gráfico 18: Línea de tendencia por peso nivel de educación alcanzado. Nivel del Estado con mayor responsabilidad en seguridad pública. Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas domiciliarias de opinión.**



## 2 – DEMANDA, TERRITORIALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA

En la primer parte de este capítulo III, se introdujo para los fundamentos del presente estudio, una relación entre el énfasis con el que actuaron las dinámicas descentralizadoras en el campo de la provisión de bienes públicos sobre niveles –escalas prácticas- existentes en el diseño institucional y la lógica de legitimidad de estos niveles, progresivamente territorializada en el marco de las dinámicas electorales.

Esta segunda parte en el capítulo empírico de la presente tesis, se propone establecer en primer término, aquellas conclusiones preliminares sobre el comportamiento de las opiniones de los ciudadanos frente a los diferentes niveles del Estado y los servicios que se brindan en el espacio local.

Para luego, avanzar sobre los elementos que contribuyen a sostener una de la premisas centrales de la presente tesis, vinculadas a los incentivos dinámicos que se presentan para los decisores políticos de nivel local, la continuidad de la lógica de asunción de competencias impropias, como motor principal del proceso de descentralización reactiva.

### **A) El conjunto de evidencias empíricas**

*a) Los niveles de gobierno locales poseen siempre mejor nivel de imagen que el provincial, y este que el nacional.*

Para todas las localidades estudiadas, independientemente de sus características sociodemográficas o incluso de sus tendencias electorales -ya que el estudio



incluye *ex profeso* casos con gobiernos de diferentes partidos y coaliciones- el nivel de aprobación del nivel nacional de gobierno es el más bajo registrado.

Sólo en dos casos –uno, el de la ciudad de Gálvez, bajo una gestión local del partido de gobierno a nivel nacional (PJ) y otro el de la comuna de Helvecia, bajo una gestión local de un partido opositor a nivel nacional (UCR)- el nivel de aprobación superó al de desaprobación, y en ambos, por un escaso margen – cuatro y cinco puntos respectivamente- alejado de la situación del resto de los niveles.

En todas las localidades analizadas el nivel intermedio de gobierno igualmente se sitúa en medio de aprobación entre los tres, siendo además para todas las localidades el que se presenta evaluado de forma más homogénea –su nivel de aprobación para las unidades estudiadas presenta un desvío estándar de 5,17 frente al nacional de 10,17 y el local de 7,39- manteniendo siempre entre un 50% y un 65% de nivel de aprobación.

Finalmente, el nivel con mayor grado de aprobación resulta para todos los casos el gobierno local, los que en ningún caso resultan con un nivel de aprobación menor del 55%, llegando en un caso a superar las tres cuartas partes de la muestra.

*b) La imagen de una gestión será probablemente mejor, sobre cualquiera de los niveles, cuanto menor sea la cantidad de habitantes de la localidad.*

Aunque no debe admitirse que los niveles de consistencia estadística resultan modestos, puede establecerse una leve tendencia, repetida para el análisis de los tres niveles de gobierno, en que el tamaño de la localidad incide de forma inversa en la imagen de las diferentes gestiones de gobierno.

Dicha lógica de, a menor cantidad de población mayor conformidad con la gestión del Estado, aparece más consistente –aunque de forma muy tenue- en relación a la

aprobación del nivel local de gobierno, lo que en principio podría indicar cierta vigencia de “principio de cercanía” por el cual los ciudadanos se muestran más conformes con el gobierno al que acceden de forma más inmediata, cosa que ocurre con mayor facilidad en las comunas más pequeñas que en las ciudades.

Sin embargo, los niveles provinciales y nacionales también se ven beneficiados por esta relación inversa, lo que en principio refuta esta ventaja de la inmediatez, dado que en la muestra, la única localidad que cuenta con oficinas nacionales desconcentradas es la de mayor peso poblacional, la que a su vez, resulta la sede capital del gobierno provincial.

*c) La percepción sobre la calidad de un servicio será probablemente mejor, sobre cualquiera de los niveles, cuanto menor sea la cantidad de habitantes de la localidad.*

En el mismo sentido de lo anterior, sin importar cuál de los niveles de gobierno es el responsable de la prestación de un determinado servicio, los servicios públicos evaluados en conjunto, siempre presentan una tendencia –en este caso aguda y consistente- en ser mejor ponderados cuanto más pequeña sea la localidad en cuestión.

En gran medida, esto podría explicarse desde una simple relación de economía de escala, al menos para algunas de las variables consideradas.

La que resulta más marcada y consistente –una pendiente ( $y = 9,3.x$ ) con un  $R^2$  0,9- es la que arroja la evaluación del servicio de mantenimiento de calles y avenidas, la cual puede claramente encontrarse influida tanto por las ventajas que presentan las localidades más pequeñas en atender dicha demanda, respecto de las grandes ciudades, como así también la posible incidencia de factores ocultos, como la efectividad de las transferencias de fondos de origen provincial para la

asistencia en el mantenimiento de tales infraestructuras, de las cuales las ciudades de mayor tamaño se encuentran excluidas<sup>50</sup>.

Sin embargo, esta tendencia se presenta de forma consistente y generalizada para todas las variables, en mayor o menor pendiente y consistencia, lo que sirve nuevamente para demostrar el “principio de cercanía” (Anunnziatta, 2011), en este caso sobre la prestación de los servicios públicos a nivel local.

No obstante, los datos muestran una disparidad entre el conjunto de servicios que dependen del gobierno local, de aquellos que son de nivel provincial, como la salud, la educación y la seguridad, cuyo conjunto de gestión a los efectos prácticos en el marco de la localidad –definición del contenido de las políticas, naturaleza de las prestaciones, asignación presupuestaria, tipo de retorno fiscal, designación de los agentes en territorio- no se encuentran descentralizados.

*d) Los servicios que tradicionalmente quedan dentro de la competencia local, poseen una evaluación más negativa que aquellos que dependen de niveles provinciales.*

Esta disparidad que se menciona es favorable hacia los servicios provinciales, incluso considerando entre ellos el de seguridad pública, que resulta el peor valorado entre este subgrupo y es consistente con la evaluación de los ciudadanos sobre cuál es el problema que más le preocupa –la seguridad- que como es previsible, se correlaciona con esta respuesta.

---

<sup>50</sup> Como el fondo de obras menores, que permite a los municipios más pequeños y a las comunas solicitar recursos para la construcción de obras y adquisición de Equipamiento en condición de aportes no reintegrables.

Si se tratara de la aplicación simple del “principio de cercanía” los servicios provinciales deberían tener un nivel de insatisfacción medio, similar en el conjunto de las localidades y no descender conforme a la disminución de la población, de igual modo que los servicios locales, dado que no hay razones –al menos de capacidades internas y organizacionales- para justificar por que estos se brinden en todos los casos de forma más satisfactoria en localidades con menor tamaño respecto de las de mayor población.

Mucho menos, para que estos servicios en el conjunto de las ponderaciones se encuentren mejor posicionados que los de gestión local.

*e) Los servicios que los gobiernos locales adquieren en virtud de ejercer competencias “impropias” tienen mejor imagen que el conjunto de los servicios locales “tradicionales” y que los de la misma área de gestión provincial.*

Sin embargo, no todos los servicios públicos prestados por el nivel local de gobierno presentan una *performance* subóptima en relación a los de gestión provincial.

Admitiendo que su medición resulta compleja puesto que se trata de políticas públicas recientes, que se encuentran presentes con diferentes modalidades y a partir de experiencias puntuales en cada localidad, aquellos servicios de nueva prestación local que operan sobre áreas de competencia provincial, obtienen en el estudio el nivel de disconformidad más bajo de toda la muestra.

Estos servicios, en cuya incorporación progresiva al despliegue de políticas públicas locales puede verse materializada en parte la tendencia de asunción de competencias impropias, representan en la mayor parte de los casos el conjunto de servicios con menor imagen negativa y donde la tienen, esta se encuentra presente porque el servicio se encuentra brindado de forma insuficiente, ya sea

porque su cobertura geográfica es limitada –como en las cámaras de vigilancia- o la cantidad de beneficiarios posibles resulta baja en relación a la demanda – como en los diversos tipos de servicios educativos- por lo que esta resulta insatisfecha.

*f) La responsabilidad principal por los servicios, en el Estado nacional.*

Las evidencias desarrolladas en el conjunto anterior: ¿Significan en principio que la demanda por bienes públicos articulada al “principio de proximidad” empujan necesariamente a los niveles locales del Estado a asumirlas progresivamente para su satisfacción?

En principio, no. La mayor parte de los ciudadanos responsabiliza en primer lugar al gobierno nacional, tanto por cuestiones sociales -salud, educación, vivienda- como en materia de seguridad pública, mientras que en segundo se encuentra el Gobierno provincial y marginalmente al gobierno local.

Situación que además se reproduce en la totalidad de las localidades bajo estudio, aunque no de igual modo, que se comprueban en ello dos tendencias consistentes.

En primer lugar, la cantidad de ciudadanos que opinan que el gobierno local debe ser el principal responsable en la provisión de servicios de asistencia social y seguridad, tiende a aumentar en la medida que disminuye la cantidad de población de la localidad.

Lo mismo ocurre a medida que disminuye el nivel de educación del entrevistado. Que para el conjunto de la muestra se correlaciona de modo muy fuerte y de forma independiente, tanto en las “cuestiones sociales” como en la “seguridad pública”, como en el nivel de gobierno, siempre que se trate de Nacional y Local, aunque no así en la dimensión provincial.

## B) La dinámica de la descentralización reactiva

Como se ha sostenido, los procesos de descentralización en el caso argentino, como en la mayor parte del contexto latinoamericano, se han caracterizado fundamentalmente por procesos de transferencia de competencias, funciones y servicios públicos desde instancias nacionales hacia regionales o locales, configurando una situación típicamente *top down*.

En dicho proceso, las situaciones donde se han producido transformaciones significativas en la morfología del Estado, que supongan la creación de nuevos niveles de estatidad, o incluso, áreas, entidades multinivel o agencias – incentivadas el marco de las reformas de segunda generación, bajo la influencia del *new public management* – que conduzcan territorialmente la gestión de los servicios públicos que resultaban descentralizados.

Por el contrario, estos quedaron lógicamente en manos de los niveles de estatidad existentes y bajo la órbita de sus anteriores aparatos burocráticos, lo que en gran medida, significó una suerte dispar en la capacidad de absorción final resultante de cada transferencia, impactando en la calidad del servicio público en uno u otro contexto provincial.

Cuando la capacidad de “absorción” de estos servicios comenzó a generar problemas críticos en las cuentas públicas provinciales y en la calidad de los servicios , generando un profundo impacto negativo en el sistema político subnacional (Cao & Vaca, 2006), muchos gobiernos provinciales intentaron continuar el empuje descentralizador “desde arriba” permitiendo

a los municipios que asuman competencias otrora extrañas o compulsivamente, haciéndolos corresponsables de prestaciones específicas.

Muchas de estas iniciativas quedaron en tentativas inacabadas y en otros casos, como las estrategias de “autogestión en salud<sup>51</sup>”, debieron volver atrás en virtud de su alto nivel de conflictividad.

En este caso, fue la debilidad de las estructuras estatales locales la que impidió que la transferencia efectiva de servicios que no habían podido ser privatizados, en general vinculados al sistema de legitimación social estructural.

Al sobrevenir la crisis del “fin de ciclo neoliberal” el nivel provincial resultó encontrarse en una encrucijada múltiple.

Por una parte, el salto devaluatorio de la moneda provocó la salida de las empresas –en su mayoría multinacionales- que habían asumido la gestión de los servicios públicos privatizados, obligando a los Estados provinciales a reasumir la prestación de los servicios, por abandono de los gestores privados, o peor aún, a tener que rescindir las concesiones ante la voluntad de algunos de estos de continuar con la gestión de los mismos sin cumplir metas de inversión y reajustando tarifas amparados en la onerosidad sobreviniente producida por el cambio de situación macroeconómica.

---

<sup>51</sup> Una estrategia mixta de descentralización y desconcentración, por la cual se dotaba a las direcciones hospitalarias de autarquía financiera, mientras que esta quedaba a cargo de consejos de dirección integrados bajo estrategias neocorporativas, por diferentes actores gremiales, representantes del gobierno local y “miembros de la comunidad”.

En segundo lugar, como se mencionó oportunamente, la crisis económica afectó duramente a los sectores medios que hasta el momento habían tendido –en particular durante los ’90- hacia la satisfacción de los servicios de educación y salud dentro del mercado, volcándose de forma repentina a demandar estos servicios al ya deteriorado sector público.

Mientras que en tercer lugar, a medida que el proceso crítico de reestructuración económica daba paso a una nueva fase, esta se monta sobre una estrategia reindustrializadora financiada por el excedente diferencial de los *commodities* del sector agroexportador, ambos mecanismos que no pueden ser capitalizados de forma directa por resortes subnacionales.

En el campo de las relaciones político electorales, la tesis central del citado trabajo de Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (Calvo & Escolar, 2005) ,es que los proceso de descentralización antes aludido, junto a la territorialización de las demandas emergentes de la crisis y la necesidad de reaparición del Estado como productor de bienes públicos, agudiza el fenómeno de territorialización de las política en general y sus comportamientos electorales en particular.

Para estos autores, la descentralización pasada cumple un rol importante en cómo el establecimiento de la agenda, la construcción del discurso y el conjunto de motivaciones de los actores políticos se vuelca hacia cuestiones “distintivamente locales”.

Pero es en este punto donde ocurre la tendencia que se persigue demostrar en el presente, a partir de como el efecto se transforma en causal de la siguiente dinámica descentralizadora de tipo reactiva.



La demanda de bienes públicos de orden “vecinal” asociados al sostenimiento de las infraestructuras viales, urbanas y sanitarias, han padecido igualmente los efectos doblemente desfinanciadores de la crisis, no pudiendo aumentar significativamente el nivel de las tarifas y condicionadas por la disponibilidad de fondos exógenos, que se reducen a los otros niveles del Estado o a las transferencias condicionadas de los OFI.

Por ello, no sólo se encuentran bajo condicionamientos similares a los bienes públicos bajo competencia provincial, sino que son percibidos por los ciudadanos como más deficientes que estos, aunque esto no se traslada en una evaluación negativa de las gestiones.

Ello aparece de este modo, en principio porque los ciudadanos continúan asumiendo que las principales responsabilidades en generar mejores condiciones en la calidad y extensión de los bienes públicos, dependen de resortes nacionales.

Ante su ausencia, la tendencia localista de la agenda política, genera incentivos sobre los decisores políticos locales para producir intervenciones puntuales en servicios públicos sensibles a la opinión pública local cuya prestación por parte de los niveles provinciales continúa limitada por la extensión de la demanda y la dependencia funcional a las transferencias de fondos federales.

Que el gobierno local se involucre en la prestación de bienes públicos en los campos de la legitimación social, el control o incluso en elementos tangenciales del sistema de acumulación, es visto positivamente por parte de los ciudadanos.

Estas intervenciones, posibles gracias a la habilitación jurídica y política que han significado la extensión de las competencias impropias, se montan de forma subsidiaria en el sistema de prestaciones provisto por niveles provinciales y suponen para los niveles locales de gobierno un conjunto de inversiones muy modestas en relación a las necesarias para la mejora sustantiva de los servicios que forman parte de sus competencias “propias”, pero pueden ser rentabilizadas de forma más significativa.

Más aún, en aquellos municipios cuyo margen de recaudación fiscal y capacidades burocráticas internas lo permiten, es posible observar el despliegue de políticas sectoriales que significan para los grupos de ciudadanos más vulnerables, la reintroducción de políticas inclusivas de *welfare*, que alguna vez se articularon desde el nivel nacional, pero producidas localmente.

Ello, aunque expresamente implique la renuncia –al menos coyuntural- a destinar recursos hacia competencias propias, cuyo alto costo, menor rentabilidad política y – en el caso de gobiernos de orientación progresista- menor relevancia axiológica.

Lo mismo se presenta en el ámbito del ejercicio del subsistema de control, en particular en el modo como, ante la mayor flexibilidad e iniciativa que puede desplegar el gobierno local en la incorporación de tecnologías asociadas al área, en razón de la menor escala, han proliferado las incursiones en servicios públicos de monitoreo, cuyo efecto en la opinión pública parece más significativo que en su cometido declarado.

Fuera de estas necesarias puntualizaciones, se desea remarcar el hecho de que estas políticas implican por primera vez un proceso de descentralización *botton up*, aunque posea características esencialmente

fragmentarias, puesto que al depender de fondos locales, sus extensiones resultan limitadas y, en el caso de aquellas políticas que se encuentran directamente orientadas hacia las garantías de derechos sociales, resultan de difícil universalización dentro de los mismos límites del ámbito local que los desarrolla.

La cuestión no se encuentra por tanto, en las inversiones iniciales necesarias para el desarrollo de estas políticas a nivel local, sino –siempre desde la perspectiva “intralocal” de análisis- sino la capacidad institucional y fiscal para su continuidad.

Con la interesante paradoja que, según los resultados empíricos obtenidos en el presente, la responsabilización por parte de los ciudadanos del gobierno local como primer responsable de las cuestiones sociales y de seguridad pública, tiende a aumentar a medida que disminuye la cantidad de población y el nivel máximo de estudios alcanzados por la misma –lo que usualmente se asocia al nivel de ingreso y por consiguiente a la capacidad contributiva- con lo cual, el despliegue de políticas públicas expansivas a nivel local por reacción ante la demanda, resulta menos una oportunidad y más un requerimiento puntual de las gestiones que poseen menos recursos para llevarlo adelante.

Lo que pude, o bien desalentar la presencia del vector de descentralización reactiva, o bien asumirlo en principio, para luego demandar de las instancias provinciales o nacionales, los flujos de fondos necesarios para su concreción y mantenimiento.

#### **CAPITULO IV – CONCLUSIONES FINALES**

*The earth hath bubbles, as the water has, And these are of them.*

*William Shakespeare*



A lo largo de la presente memoria, se ha buscado abordar sucesivamente una serie de elementos que constituyen el camino crítico necesario para definir la naturaleza, dirección y alcance del vector descentralizador en el contexto actual de América Latina.

En materia de indagación conceptual, se ha privilegiado en primer término un punto de partida de naturaleza histórica, que da cuenta de los procesos de transformación del Estado iniciados sobre finales de la década del '70, dominados por el diagnóstico conservador que asocia la crisis del sistema de acumulación a un ahogo producido por la tendencia expansiva del sector público sobre éstas.

En el objetivo de emancipar la economía de la soberanía política y las relaciones de poder que suponen su sujeción a mecanismos político institucionales, se emprendieron una serie de reformas que hicieron foco en las herramientas de intervención de tipo keynesiano en general, y en el contexto latinoamericano en particular, aquellas que formaron parte de los arreglos institucionales de la estrategia de la ISI.

Como parte de este diagnóstico y sus consecuentes estrategias, se da cuenta de aquellos trabajos doctrinales que en materia de desarrollo, el BM propone para superar la baja calidad, extensión y equidad en la provisión de bienes públicos en países en desarrollo, producidas por su inadecuada e ineficiente provisión centralizada.

Así, la descentralización aparece como una herramienta reestructuradora, cuya conceptualización difusa o “polisémica”, agrupa diferentes estrategias – desconcentración, delegación, devolución y privatización- de desimplicación del Estado y de la naturaleza política de los bienes públicos.

En ese camino, descentralización opera en una primera etapa como una herramienta técnica –pretendidamente neutral- que persigue superar la incapacidad, corrupción e ineficiencia de las estructuras centrales del Estado a partir de transferir la producción y distribución de bienes públicos hacia diversas instancias subnacionales, con prioridad en núcleos locales, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

Desde el comienzo de su utilización –y más allá de las transformaciones y readaptaciones a las que ha sido sometido el concepto- este se ha empleado como herramienta en la superación del principio de coordinación social política (Lechner, 1997), buscando sustraer la provisión de bienes públicos a la lógica subordinada y centralizada del Estado, e incluso para discutir la naturaleza pública de dichos bienes, con el fin de incorporarlos, o bien dentro de las lógicas del mercado –en las posiciones antes mencionadas- o en la lógica de la sociedad civil autocoordinada bajo dinámicas de redes, en los enfoques “comunitaristas” que se encontraran presentes, casi siempre de forma contrahegemónica, y en otros casos como visiones “complementarias” como en el caso de la NOR.

La democratización de los regímenes políticos en nuestro espacio continental de análisis, contribuyó a la resignificación del concepto, que fue enriquecido con las etiquetas de participación y empoderamiento social, sin perder por ello su tendencia hacia la superación de la coordinación social por el Estado.

Más mercado o más sociedad civil, o una coordinación conveniente de ambas, subyacen en la definición del fenómeno descentralizador durante sus primeros treinta años de vigencia, haciendo muchas de las características del fenómeno, elementos contingentes de su coyuntura política histórico o geográfica, pero persistiendo siempre en la idea que descentralizar es

necesariamente sustraer competencias a los “viejos” y desacreditados Estados nacionales, para ser asumidas por otras “nuevas” y pujantes instancias diferentes.

Partiendo de ese núcleo firme, que se instrumenta desde procesos de transferencias de competencias y recursos desde un centro hacia una periferia, se ha pretendido distinguir la descentralización en si misma de aquellos procesos asociados, vinculados o afines.

Para ello, se han precisado aquellos componentes que, además de las transferencias de competencias –facultades, recursos y autonomía- del centro hacia la periferia, el concepto debe necesariamente suponer una dimensión escalar e involucrar legitimidad política originada en dicha escala.

El esfuerzo conceptual en el cuál concluye el capítulo inicial de este trabajo, persigue la reintroducción de la idea de la descentralización desde una función específica en la teoría del Estado, entendido como un arreglo institucional específico de orden multiescalar, bajo un esquema donde se privilegia la coordinación social de tipo político institucional.

En particular, de la define aquí como un proceso dinámico y cíclico en las tensiones centrípetas y centrífugas del poder, formando parte del hemicycle descendente del continuum de reescalamientos institucionales que afecta la arquitectura escalar interna del Estado a partir de transferencias de poder desde niveles nacionales hacia los regionales y locales, en el marco de sus funciones de acción escalar meso.

Tras el camino de redefinición conceptual, se ha abordado una de las interrogantes originalmente planteadas sobre la atracción transversal que la



descentralización parece ejercer sobre corrientes de pensamiento disímiles o contrapuestas.

A partir de un recorrido por los fundamentos de carácter filosófico político que nutren las diferentes versiones de la descentralización, hemos podido distinguir mucho más que visiones maniqueas, o simplemente dualistas sobre los modelos de viejas tendencias reaccionarias y nuevas democráticas (Borja, 1984), u orientaciones mercantilistas y tendencia populares (Coraggio J. L., 1991), distinguiendo si, entre dos corrientes basadas en su punto de partida individualista liberal o comunitarista y orgánico, pero dando cuenta de una complejidad y riqueza muy profunda en las diferentes líneas que fundamentan el fenómeno.

Riqueza que en gran medida explica el consenso existente entre diferentes tendencia políticas que, en el marco de una aparente crisis general de los Estados nacionales, provee fundamentos para la justificación y adopción de las políticas de descentralización por la mayor parte del espectro ideológico posible.

En este sentido, la descentralización puede constituirse un lugar común puesto que, como atajo heurístico implica una serie de valores indeterminados que difícilmente encuentre contradictores.

Opera de este modo junto a otras etiquetas paradigmáticas sobre las cuales coadyuva, como la de “participación” sirviendo al igual que ésta, en palabras de Ruano como “objeto de un fetichismo general fundado en la idea de apertura del poder y la porosidad de las instituciones públicas ante la sociedad civil” (Ruano de la Fuente, 2010, pág. 95).

Ello es lo que en alguna medida la transforma en la “panacea” a la que se refería el mismo De Mattos (1990) para enmarcar su tratamiento crítico, aunque se colocara el mismo también dentro de los que sumen que la misma se reviste la capacidad de constituir un proceso siempre virtuoso hacia la participación.

Pero su éxito en este sentido, resulta mayor que apelaciones análogas, como la búsqueda de participación o de eficiencia, porque así como la primera no es requerida por la tradición autoritaria y la segunda es obviada o blanco de las diatribas posneoliberales, la descentralización opera como una sinécdoque de aquellas, sirviendo de continuo en los últimos cuarenta años a diferentes interlocutores institucionales tanto “progresistas” como “conservadores”.

Por ello, la indagación en cada una de las “fases” de transformación institucional por las que ha transcurrido el proceso latinoamericano en las pasadas cuatro décadas, supone en buena medida un ejercicio de semiótica del sincretismo, al explicar cómo se combinan el principio de subsidiariedad originado en la “doctrina social de la iglesia” y proveniente de la tradición reaccionaria y antiliberal de principios del siglo XIX con la búsqueda del modelo de descentralización atomista que emula a un mercado idealizado en la filosofía de Hayek, Von Mises o Friedman.

Lo mismo que ocurre en la apelación disputada sobre el sentido verdadero de la democratización en el vector descentralizador, en clave del liberalismo político tocquevilleano y en la revitalización de los sistemas federales –o en su impulso donde no existen- desde una mirada republicana “federalista”, frente a la búsqueda del “sentido popular” que muchas veces supone la exclusión del mismo Estado, en manos de una articulación social alternativa a éste y al mercado.

En alguna medida subalternizadas por discusiones más urgentes en el contexto de la recuperación democrática y satisfechas en parte las demandas de participación social a través de estas durante un redescubrimiento de la democracia en el espacio local en la década de los '80 (Nickson, 2003), esta capacidad sincrética del concepto sirve de forma simultánea para que forme parte de la triada –privatización, desregulación, descentralización- de reformas del Estado de la segunda ola neoliberal, encaminadas hacia el *downsizing* del sector público y su –selectiva- desimplicación de los procesos de desarrollo, mientras que resulta enarbolada de forma simultánea –y llamativamente acrítica- por el conjunto de la NOR como un proceso central para dotar a los niveles territoriales de acción, las herramientas institucionales que faciliten procesos de desarrollo endógeno (Fernández V. R., 2003).

El tratamiento del proceso descentralizador desde una doble perspectiva, teórico conceptual primero y filosófico política después, no supone de ningún modo obviar que la disputa por la arquitectura escalar del poder hacia dentro de los países latinoamericanos ha sido uno de los factores más complejos en las construcciones histórico institucionales desde la conformación de estos como Estados nacionales.

Las disputas entre las élites locales y los intereses económicos de escala nacional se han traducido en un principio –luego de la etapa emancipadora- en enfrentamientos armados y guerras civiles, para luego asimilarse como parte de los clivajes políticos que nutren las identidades de partidos y movimientos sociales en América Latina.

Lejos de soslayar la naturaleza conflictiva de los intereses en pugna alrededor del haz de competencias que han entrado en el juego descentralizador, se destaca a lo largo de la crítica conceptual y sus

fundamentos ordenadores, la naturaleza supraordenada del mismo, caracterizado por una subordinación de los niveles subnacionales frente a un proceso descentralizador “dado”, con alcances y características dominadas por políticas impuestas *top down*.

La capacidad discursiva de la descentralización ha resultado en ello mucho más exitosa que sus consecuencias institucionales, que se han destacado más por transferir competencias y servicios hacia estructuras subnacionales tradicionales –e inalteradas- que a construir nuevas o dotar de capacidades internas, densidad institucional y mayor participación democrática a las existentes.

La pretendida reaparición del Estado en la etapa posneoliberal, ha perseguido la reintroducción del sector público en la regulación de dinámicas específicas dentro de las distintas áreas de acción sistémica, a partir de estrategias que las más de las veces requieren intervenciones trans-escalares.

Pero estos mecanismos son los que han sido transferidos en niveles subnacionales, sobre los cuales, los mecanismos descentralizadores continúan operando.

Esta continuidad de la tensión descentralizadora, se produce tanto porque las políticas han adoptado también dinámicas transnacionales y sus reescalonamientos hacia arriba han permitido a las instancias locales y regionales, articularse a niveles globales con diferentes actores –entre los que los OFI ocupan un lugar central- que con financiamiento, transferencia de tecnologías y proyectos que reorientan las políticas a nivel territorial, con independencia de las estrategias nacionales.

Mientras que por otra parte, la territorialización de las políticas ha contribuido a la desnacionalización de las agendas, territorializando a su vez la disputa electoral y generando por primera vez genuinos impulsos descentralizadores *botton up*, a partir de aprovechar áreas de vacancia en la estructura de las prestaciones públicas de nivel local.

Los niveles locales del estado pueden por tanto, acudir a diferentes fuentes de recursos, más o menos condicionados, pero necesariamente escasos, los que en la búsqueda de una mayor rentabilización, se dirigirán –por las razones demostradas en la parte empírica del presente- hacia núcleos de servicios públicos nuevos, de competencias impropias.

En muchos casos, estos se cimientan en asistir necesidades emergentes del retiro del Estado en su etapa de *roll out* neoliberal, mientras que en otros buscan la satisfacción de necesidades nuevas.

Sin embargo, como también se a manifestado en el estudio empírico, los decisores políticos de nivel local cuyas poblaciones sean más pequeñas y posean características sociodemográficas más débiles, poseerán mayores incentivos para ejercitar dichas estrategias, bajo mayores condicionamientos institucionales y financieros.

Mientras que aún de no existir estos condicionamientos, la descentralización en su etapa reactiva, continúa operando como un dispositivo reproductor de fragmentaciones.

El centralismo, podría haber significado para muchos el concierto de todos los males, pero en conjunto establecía –o contenía tal pretensión- un piso mínimo de garantías de ejercicio de derechos para el conjunto de territorios

nacionalmente concebidos, en la búsqueda de la construcción de una ciudadanía homogénea.

Ante su desaparición, la alternativa de superar las demandas puntuales desde iniciativas locales, deja en manos del nivel local del Estado la intervención sobre áreas de acción sistémica que importan elementos centrales en la construcción de la ciudadanía.

Asumiendo la idealización del espacio local, sus capacidades, cultura cívica y fortaleza de sus instituciones para todos los casos, la naturaleza propia de las áreas de acción sistémica sobre las que se pretende intervenir – legitimación social, control y acumulación- resultan por su propia dinámica inabarcables desde tal posición fragmentaria.

Pero partiendo desde la situación donde las fuertes asimetrías regionales que existen en el contexto latinoamericano condicionan de forma disímil las capacidades y trayectorias de cada espacio local, el avance de estos procesos descentralizadores propiciados por tendencias reactivas, permite en los casos exitosos, construir burbujas de bienestar dentro de territorios de suertes diversas, disminuyendo la cohesión.

Como tal, el incipiente vector de la descentralización reactiva puede detenerse en el momento que los diferentes niveles del Estado recompongan una estrategia nacionalmente articulada que permita dar cobertura a estas necesidades latentes e insatisfechas a nivel territorial.

O bien, extenderse como una tendencia sostenida y generalizada que, en el momento donde los niveles locales resulten incapaces de continuar el financiamiento de las mismas, requieran transferencias desde los niveles



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE  
INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

JUAN PABLO MAGNIN RUBIO

## LA DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA

Nuevas tendencias escalares del Estado en un contexto latinoamericano

---

provinciales o nacionales, reestructurando el sistema por completo el sistema de financiamiento.







## BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. (1993). La descentralización fiscal. Un marco conceptual. *CEPAL - Serie Política Fiscal*.
- Albuquerque, F., Cortes, P., & Aghón, G. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Un análisis comparativo*. Santiago: CEPAL.
- Alvarado Contreras, L. O., & Rodríguez Garza, R. (2010). La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción. *Análisis Económico*, XXV(60), 241-271.
- Amin, A., & Tirfit, N. (1994). *Globalization Institutions and Regional Development in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Ansola-behere, K. (2007). Argentina. Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales. . En G. Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social* (págs. 107-134). Buenos Aires: Prometeo.
- Antonis, A., Manthos, D., & Phantelis, K. (2014). Fiscal decentralization and public sector efficiency: evidence from OECD countries. *Economics of Governance*, 15, 17-49.
- Anunziatta, R. (2011). Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 57-70.

- Arceo, E. (2006). El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares. En E. M. Basualdo, & E. Arceo, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (págs. 27-64). Buenos Aires: CLACSO.
- Arévalo, J., & Angarita, G. (2012). Descentralización y equilibrio de poder en América Latina. *Revista de Economía Institucional*, 14(27), 289-296.
- Arrighi, G. (2007). La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital. En F. L. (compilador), *Desarrollo: Crónica de un desafío permanente*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Arze del Granado, J., Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. (2012). Decentralized governance and oreferences for public good. (I. M. Fund, Ed.) *Andrew Young School of Policy*.
- Ase, I. (2006). La Descentralización de Servicios de Salud en Córdoba (Argentina) Entre la Confianza democrática y el desencanto Neoliberal. . *Salud Colectiva*, 199-218.
- Azfar, O., Kähkönen, S., & Meagher, P. (2001). Conditions of effective decentralized governance. A synthesis of research findings. *IRIS Center, University of Maryland*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional. Los casos de Colombia y Perú*.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2000). Capture governance at local and national levels. *American Economic Review*, 135-139.

- Barnes, J. (1994). El principio de subsidiariedad en el tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas. *Revista Andaluza de administración pública*, 47-86.
- Baskaran, T. (2009). Supranational integration and national reorganization: On the Maastricht treaty's impact on fiscal decentralization in EU countries. *European Journal of Political Economy*, 205-231.
- Baskaran, T. (2011). Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector. *European journal of political economy*, 27, 485-506.
- Becattini, G. (1990). The marshallian industrial district as a socio- economic concep. En F. Pyke, G. Becattini, & W. Sengenberger, *Industrial districts and inter-firm cooperation in italy*. Geneva: ILS.
- Bendix, R. (1974). *Estado nacional y ciudadanía*. Madrid: Amorrortu.
- Bennett, R. (1994). *Local government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and formereastern block countries*. Tokyo: United Nations University Press.
- Benton, A. (2009). What makes strong federalism seem weak? Fiscal resources and presidential–provincial relations in Argentina. *Publius. The Journal of Federalism*, 651-676.
- Berlin, I. (1978). *El erizo y la zorra*. Península.
- Blichner, L., & Sangolt, L. (1994). The concept of subsidiarity and the debate on european cooperation: pitfalls and possibilities. *Governance*, 7(3).
- Boisier, S. (1979). ¿Que hacer con la planificación regional antes de la medianoche? *Revista de la CEPAL*, 135-170.

- Boisier, S. (1983). Un difícil equilibrio. Centralización y descentralización en la planificación regional. . *Revista de Estudios Regionales*, 157-193.
- Boisier, S. (1987). Los procesos de descentralización y el desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. *Revista de la CEPAL*, 139-151.
- Boisier, S. (1988). Los espacios regionales como espacios socialmente contruidos. *Revista de la CEPAL*(35), 39-54.
- Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema confuso y difuso. En S. Boisier, *Estado, territorio y sociedad* (págs. 63-93). Santiago: Pehuén.
- Boisier, S. (2003). Descentralización en un Estado unitario. La doctrina (oculta) de la descentralización chilena. En MIDEPLAN, *Desarrollo Regional. Balance de una década de Gobiernos Regionales*. Santiago.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, 30(90), 27-40.
- Boixareu Carrera, A. (1994). El principio de subsidiariedad. *Revista de instituciones europeas*, 21(3), 771-808.
- Borja, J. (1984). Descentralización: una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*, 46(4), 5-33.
- Borja, J. (2002). Ciudadanía y globalización. *CLAD. Reforma y Democracia*(22).
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Indianapolis : Liberty Fund, Inc.
- Brenner, N. (1988). Global cities, glocal states. Global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. (L. Taylor & Francis, Ed.) *Review of International Political Economy*, 5(1), 1-37.

- Brenner, N. (1999). Beyond the state-centrism? Space, territoriality and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society*(28), 39-78.
- Brenner, N. (2004). *New stare spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brusca Alijarde, I., Montesinos, V., & Mora Agudo, L. (2012). El endeudamiento como factor explicativo de la descentralización de servicios en los ayuntamientos españoles. *Crónica Tributaria*(153), 143-162.
- Buchanan, J. (1965). An economic theory of clubs. *Economica, New Series*, 1-14.
- Bunge, M. (1999). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- Calvo, E., & Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Cao, H., & Vaca, J. (2006). El fracaso del proceso descentralizador argentino. *Nómadas. Revista de ciencias sociales y jurídicas*.
- Carozza, P. (2003). Subsidiarity as a structural principle of international human rights law. *The American Journal of International Law*, 97(1), 38-79.
- Carrion, F. (2002). La descentralización en América Latina. Una perspectiva comparada. En S. Villena, *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe* (págs. 118-131). Caracas: FLACSO.
- Castells, M., & Hall, P. (1994). *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid: Alianza.
- Castels, M. (1999). Globalización, identidad y Estado. *Temas de desarrollo humano sustentable*.

- CEPAL. (2005). *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y en el Caribe. Políticas e articulación y articulación de políticas*. Santiago: Publicaciones Naciones Unidas.
- Cetrángolo, O. D., & Devoto, F. (2002). *Organización de la salud en Argentina y equidad: una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual*. Buenos Aires: CEPAL.
- Champion, D. (2003). *The paradoxical kingdom. Saudi Arabia and the momentum of reform*. Washington: Columbia University Press.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (1983). Implementing decentralization policies: An introduction. En G. S. Cheema, & D. A. Rondinelli, *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries* (págs. 9-34). Beverly Hills; London; New Delhi: Sage Publications.
- Cheema, S. (1983). The role of voluntary organizations. En S. Cheema, & D. Rondinelli, *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries* (págs. 203-229). Londres: Sage Publications.
- Cheema, S., & Rondinelli, D. A. (2007). From government decentralization to decentralized governance. En S. Cheema, & D. A. Rondinelli, *Decentralized governance* (págs. 1-20). Cambridge: Ash institute for democratic governance and innovation. Harvard University Press.
- Cohen, J., & Peterson, S. (1996). Methodological issues in the analysis of decentralization. *Harvard Institute for International Development*.
- Cook, P. (1995). Keeping to the hide road: learning, flexivity and associative governance in regional economic development. En P. Cook, *The rise of the rustbelt* (págs. 231-245). London: UCL Press.

- Coraggio, J. L. (1990). La propuesta de descentralización. En busca de un sentido popular. En E. Laurelli, & A. Roffman, *Descentralización del Estado. Requerimientos y política en la crisis*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert-Ediciones.
- Coraggio, J. L. (1991). Las dos corrientes de descentralización en América Latina. En J. L. Coraggio, *Ciudades sin rumbo: investigación urbana y proyecto popular* (págs. 71-92). Quito: Sociedad Interamericana de Planificación.
- Coraggio, J. L. (1997). Descentralización. El día después. *Oficina de Publicaciones del CBC*.
- Coraggio, J. L. (1998). *Economía urbana: La perspectiva popular*. Propuestas.
- Coraggio, J. L. (2004). *La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo*. Quito: Abya-Ayala.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report of the governability of democracies to the trilateral commission*. New York University Press.
- De la Cruz, R. (2010). Descentralización y desarrollo local en América Latina. En R. De la Cruz, C. Pineda, & C. Pöschl, *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. (págs. 41-60). Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Maistre, J. (1978 [1795]). *Estudios sobre la soberanía*. Buenos Aires: Dictio.
- De Maistre, J. (1990 [1797]). *Consideraciones sobre Francia*. Madrid: Tecnos.
- De Marinis, P., Gatti, G., & Irazuzta, I. (2010). *La comunidad como pretexto. En torno al (re)surgimiento de las solidaridades comunitarias*. Barcelona: Anthropos.



- De Mattos, C. (1990). La descentralización. ¿Una nueva panacea para fomentar el desarrollo local? *Estudios Regionales*(26), 49-70.
- Del Campo, E. (2007). Participación política y democracia local en Bolivia. En E. Del Campo, *Democratización y descentralización en Bolivia* (págs. 15-33). Madrid: Libros de la Catarata.
- Drèze, J., & Sen, A. (2002). Democratic practice and social inequality in India. *Journal of Asian and African Studies*, 37(6).
- Enikolopov, R., & Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics*, 91, 2261–2290.
- Escobar, A. (2004). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 97-108.
- Escobar, A. (2009). Descentralización y política social: Del centralismo al desconcierto. En C. C. Social, *Reflexiones Ciudadanas Sobre La Política Social* (págs. 159-183).
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 35(140), 529-562.
- Fernández, V. R. (1997). *Comunidad, sociedad y desarrollo*. Santa Fe: FCJS - UNL.
- Fernández, V. R. (2002). Implicación estatal y desarrollo de capacidades para una nueva estrategia de desarrollo regional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 65-113.

- Fernández, V. R. (2002). Las ONGs y las propuestas de los organismos de financiamiento internacional ¿Fortalecimiento de la sociedad civil o funcionalidad con el capital global? *Revista Nueva Época*, 2(2).
- Fernández, V. R. (2002). Transformaciones del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en los '90s y las lógicas- intereses en el capitalismo global. *Problemas del desarrollo.*, 33, 55-93.
- Fernández, V. R. (2003). *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales*. Santa Fe: ediciones unl.
- Fernández, V. R., & Cardozo, L. (2012). Nueva estatidad bajo la reemergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Revista brasileira estudos urbanos e regionais*, 12(2), 11-33.
- Fernández, V. R., & Garcia Puente, G. (2013). Las capacidades nodales desde una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 19-46.
- Fernández, V. R., Güemes, M. C., & Magnin, J. P. (2007). Buscando los «puentes perdidos» del nuevo regionalismo Dinámicas productivas y calidad socioeconómica territorial. *Cuadernos del CENDES*, 24(65), 63-93.
- Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P., & Vigil, J. I. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Fernández, V. R., Tealdo, J. C., & Villalba, M. L. (2005). *Indutria, Estado y Territorio en la Argentina de los `90*. Santa Fe: Ediciones UNL.

- Fernández, V. R., Vigil, J. I., & Güemes, M. C. (2006). ¿Quo vadis Banco Mundial? El Estado en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana. *Desenvolvimento en questao*(8).
- Finot, I. (1998). Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad? *Reforma y Democracia*.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Lantina. Teoría y Práctica. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES*.
- Florida, R. (1995). Toward the learning region. *Futures*, 27(5), 527-536.
- García de Enterría, E. (1990). *Estudios sobre autonomías territoriales*. Civitas.
- García Delgado, D. (2014). La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur. La década ganada (2002-2013). *Revista Estado y Políticas Públicas* , 20-46.
- Garmendia, S. R., Hernesto, Ortiz, L., & Heriberto. (2003). México: federalismo versus descentralización. *Política y Cultura*, 27-43.
- González, S. (2010). Las narrativas escalares de la globalización. Neoliberalismo y ciudades competitivas. En V. R. Fernandez, & C. Brandão, *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina* (págs. 123-149). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Gorraiz, J. M. (1997). *Bonald o lo absurdo de toda revolución*. Universidad Pública de Navarra.
- Graciarena, J. (1984). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. *Pensamiento iberoamericano*, 39-74.

- Grossi Rodríguez, J. (2008). Descentralización, territorio y sustentabilidad regional. *Revista Urbano*, 36-40.
- Guccio, C., Pignataro, G., & Rizzo, I. (2009). The performance of local government in the execution of public works. *University of Catania, Faculty of Law & DEMQ*.
- Güemes, M. C., & Magnin, J. P. (2006). Achicar el Estado para agrandar la nación. El rol del Estado en el modelo de política económica de la última dictadura en Argentina. Buenos Aires.
- Haggard, S. (1998). La reforma del Estado en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(11).
- Hall, J., & Ikenberry, J. (1993). *El Estado*. Madrid: Alianza.
- Harrison, B. (1994). *Lean and Mean: the changing landscape of corporate power in the age of flexibility*. Nueva York: Basic Books.
- Harvey, D. (1990). *The Condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Harvey, D. (1995). Globalization in Question. *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society*, 1-17.
- Hayek, F. (1948). *Individualism and economic order*. Chicago: University of Chicago.
- Hernández, A. M. (1984). *Teoría General del Derecho Municipal*. Buenos Aires: Depalma.

- Hindriks, J., & Lockwood, B. (2005). Decentralization and electoral accountability. Incentives, separation, and voter welfare. *Warwick economic research papers*(729).
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Hyden, G. (2007). Challenges to decentralized governance in weak states. En S. Cheema, & D. A. Rondinelli, *Decentralizing governance* (págs. 212-228). Washington: Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Brookings Institution Press.
- ILPES. (1985). *Informe sobre planificación participativa en América Latina*. Santiago de Chile.
- ILPES. (1998). *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*. . Santiago de Chile.
- Jones, M., & Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 139-166.
- Jopurdain, E. (2014). *El anarquismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Jordana, J. (2003). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (2000). *Choices, values and frames*. Cambridge University Press.

- Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kisilevsky, M. (1990). *La relación entre la Nación y las provincias a partir de la transferencia de los servicios educativos del año 1978*. Buenos Aires: CFI.
- Lázaro, L. A. (1993). Las paradojas de la descentralización en Guatemala. *Ciencias Sociales*, 47-54.
- Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional. Materialización de la guerra fría en América del sur. *Revista de estudios sociales*(15), 74-87.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*(61).
- Lenardón, F., Klocker, S., & Heinze, V. (2008). *Retenciones a la exportación de productos agrarios*. Paraná: Díctum Ediciones.
- Lenin, V. I. (2009 [1918]). *El Estado y la revolución*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). Rethinking decentralization in developing countries. *Sector Studies Series - World Bank*.
- Locke, J. (2010 [1690]). *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Tecnos.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel.
- Lovering, J. (1999). Theory led by policy: The inadequacies of the 'New Regionalism'. *International journal of urban and regional research*, 23, 379-395.

- Madison, J. (1868). El Federalista LI . Equilibrio de poderes. En A. Hamilton, J. Madison, & J. Jay, *El Federalista. Artículos sobre la constitucion de los Estados Unidos* (págs. 421-428). Buenos Aires: Imprenta del Siglo.
- Mann, M. (1997). Has globalization ended the rise an rise of the Nation-state? *Review of International Political Economy*, 472-496.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados I. *Revista Académica de Relaciones Internacionales. UAM-AEDR*.
- Martinez Omaña, M. C. (1989). La política de descentralización. Una revisoón crítica. *Secuencia*(15), 114-124.
- Marx, K., & Engels, F. (2010 [1848]). *Manifiesto comunista*. Editorial Aleph.
- Massey, A. (1993). *Managing the Public Sector. A Comparative Analysis of the U.K. and the US*. Aldershot, England: Edward Elgar Publishing Limited.
- Matei, A., & Popa, F. (2009). Impact of Decentralization on the Corruption Phenomenon. En J. Nemec, & G. Peters, *State and Administration in a Changing World* (págs. 259-270). Bratislava: NISPAcee Press.
- Mc Leod, G., & Jones, M. (2007). Territorial, scalar, networked, connected: In what eense a 'Regional World'? *Regional Studies*, 1177-1191.
- Messner, D., & Meyer-Stamer, J. (1994). Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y desarrollo. *Nueva Sociedad*(133), 72-85.
- Montesinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE. Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, XXXI(93), 77-88.

- Moore, A. (2008). Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice. *Progress in Human Geography*, 203-225.
- Moore, B. (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. . Barcelona: Editorial Península.
- Musgrave, R. A. (1939). The voluntary exchange theory of public economy. *Quarterly Journal of Economics*, 213-237.
- Navarro, V. (2000). ¿Están los Estados perdiendo su poder frente a la globalización? *Revista Sistema*, 31-37.
- Nelson, P. (1997). Transparencia, fiscalización y participación. La implementación de los nuevos mandatos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En D. (. Tussie, *El BID el Banco Mundial y la sociedad civil* (págs. 21-45). Buenos Aires: FLACSO.
- Nickson, A. (2003). La Descentralización Política. *Seminario Internacional Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina*. La Paz.
- Nisbet, R. (2003 [1966]). *La formación del pensamiento sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Trade Publishers.
- Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de estudios de administración local.
- O'Donnell, G. (1975). Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio del Estado burocrático-autoritario. *CEDES - CLACSO*.



- Orlansky, D. (1998). Políticas de descentralización y desintervención estatal. *XX congreso internacional de LASA*. Chicago.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Boston: Addison-Wesley.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado Argentino. Origen, progreso y desarrollo nacional*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Palma, E. (1983). La descentralización desde una perspectiva política. *Documentos del ILPES*.
- Palma, E. (1985). El tema de la descentralización en la transición hacia la democracia. *EURE*, 145-157.
- Palma, E., & Rufián, D. (1989). Las nociones de centralización y descentralización. *Cuadernos del ILPES*.
- Pecci, V. -L. (1953 [1891]). *Carta encíclica Rerum Novarum*. Buenos Aires: Editorial Del Pacífico.
- Peck, J. (2007). Political economies of scale: fast policy, interscalar relations and neoliberal workfare. *Economic Geography*, 3(78), 731-772.
- Pegoraro, L. (2002). Federalismo, regionalismo, descentralización: una aproximación semántica a las definiciones constitucionales y doctrinales. *Pensamiento Constitucional*, VIII(8), 383-398.
- Pinilla Rodríguez, D. E. (2013). La descentralización fiscal en América Latina y su impacto socioeconómico. *Tesis Doctoral por la Universidad de Granada*. Granada, España.
- Piore, M., & Sabel, C. (1990). *La segunda ruptura industrial*. Alianza.

- Pérez, P. (2005). Descentralización demográfica y centralización económica en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires*, 2(2), 29-44.
- Portantiero, J. C. (1977). *La sociología clásica. Durkheim y Weber*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. The free press.
- Porter, M. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business School Press*, 77-90.
- Prebisch, R. (1981). Diálogo acerca de Friedman y Hayek. *CEPAL*.
- Proudhon, P.-J. (1992 [1863]). *El principio federativo*. Ediciones Gernika.
- Prud'homme, R. (1994). On the dangers of decentralization. (W. Bank, Ed.) *Policy, Research working paper*.
- Ratti, D. A.-P. (1953 [1931]). *Carta encíclica Quadragesimo anno*. Buenos Aires.
- Restrepo, D. (1987). Descentralización, democracia y Estado autoritario. *Cuadernos de economía*, 8(11), 111-141.
- Restrepo, D. (2004). De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE*, XXIX(89), 81-96.
- Revello, M. d. (1999). Descentralización y participación. La experiencia montevideana. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(47), 149-168.
- Rodriguez, V. (1997). *Decentralization in Mexico: from Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Westview Press.

- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective. Theory and practice in developing countries. *International review of administrative science*, 47(2), 45-133.
- Rondinelli, D. A., Jhonson, J. H., & Kasarda, J. (1998). The changing forces of urban economic development. Globalization and city competitiveness in the 21st century. *Cityscape. Journal of policy development and research*, 3(3), 71-105.
- Rondinelli, D., Nellis, J., & Cheema, S. (1983). Decentralization in developing countries. . *World Bank staff working papers*.
- Roumasset, J. (1989). Decentralization and local public goods: getting the incentives right. *Philippine Review of Economics and Business*, 26(1), 1-13.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 93-108.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA Ediciones.
- Saint-Simon, C.-H. d. (1984 [1824]). *Catecismo político de los industriales*. Madrid: Orbis.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 387-399+.
- Sassen, S. (2005). When National Territory is Home to the Global: Old Borders to Novel Borderings. *New Political Economy*, 10(4), 521-541.

- Schäfer, A., Schnabel, I., & Weder di Mauro, I. (2013). Financial Sector Reform after the Subprime Crisis: Has Anything Happened? *Centre for Economic Policy Research*.
- Schneider, A. (2003). Decentralization. Conceptualization and measurement. *Studies in comparative international development*, 38(3), 32-56.
- Scott, A. (1988). *New industrial spaces: Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. London: Pion Ltd.
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 61-89.
- Sharma, C. K. (2005). The federal approach to fiscal decentralisation. Conceptual contours for policy makers. *Loyola Journal of Social Sciences*, 169-188.
- Sharma, C. K. (2005). When does decentralization deliver? The dilemma of design. *South Asian Journal of Socio-political studies*, 38-45.
- Sharma, C. K. (2005). Why Decentralization ? The Puzzle of causation. *Synthesis*, 3(1), 1-17.
- Sharma, C. K. (2009). Emerging dimensions of decentralisation debate in the age of globalization. *Indian Journal of Federal Studies*, 47-65.
- Silverman, J. (1992). *Public sector decentralization*. Washington, D.C.: THE WORLD BANK.
- Stahl, K. (1994). Política Social en América Latina. La privatización de la crisis. *Nueva Sociedad*(131), 48-71.

- Storper, M. (1995). The Resurgence of Regional Economies Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies. *European Urban and Regional Studies*, 191-221.
- Stuart Mill, J. (2001 [1861]). *Consideraciones del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or ‘glocalisation’? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. (T. U. Press, Ed.) *The Journal of Political Economy*, 416-424.
- Tilly, C. (1996). *Citizenship, identity, and social history*. Cambridge University Press.
- Tocqueville, A. d. (1957 [1835]). *La democracia en América*. Mexico: Fondo de cultura Económica.
- Tönnies, F. (1947 [1887]). *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Losada.
- Torrissi, G., Pike, A., Tomaney, J., & Tselios, V. (2011). Defining and measuring decentralization: a critical review.
- United States Agency for International Development. (1979). Managing decentralization. *Project paper*.
- United States Agency for International Development. (1980). *Country Development Strategy Statement: Kenya 1980-1984*. Washington.
- Upton Nolan, A. (1987). Decentralization, Democratization, Deconcentration. A theoretical perspective with emphasis of african experience . *MIT Press*.

- Vazquez Barcquero, A. (1998). *Desarrollo, redes e innovación Lecciones sobre desarrollo endógeno.* . Madrid: Pirámide.
- Vazquez Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, 27(79), 47-65.
- Vilas, C. (2003). Descentralización de Políticas Públicas en la Argentina en la Década de 1990. *Revista del INAP*.
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *EURE*, 16(50), 61-77.
- Wiesner, E. (2003). Descentralización y equidad en América Latina. *Archivos de economía*.
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics.
- World Bank. (1993). *Argentina, from Insolvency to Growth: A World Bank Country Study* . Wasington DC.
- Wylde, C. (2012). ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobiernode Néstor Kirchner, 2003-2007. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales.* , 109-133.




## **ANEXO**

1 – Modelo estandarizado tipo de formulario de encuesta de opinión utilizado en el estudio.



## LA DESCENTRALIZACIÓN REACTIVA

Nuevas tendencias escalares del Estado en un contexto latinoamericano



ID: \_\_\_\_\_

A

2 - MANZANA:

3 - ENCUESTADOR:

4 - FECHA:

**5 - Sexo:** M ☐ (1) F ☐ (2) (de observación)

**6 - Edad:** 18 a 29 ☐ (1) 30 a 44 ☐ (2) 45 a 59 ☐ (3) 60 o + ☐ (4)

**7 - Educación:** (cerrada sin lectura de opciones)

Sin Ed. ☐ (1) Primaria completa ☐ (3) Secundaria completa ☐ (5) Terciario completo ☐ (7) Universitario completo ☐ (9)

NS/NC ☐ (0) Primaria incompl. ☐ (2) Secundaria incompl. ☐ (4) Terciario incompl. ☐ (6) Universitario incompl. ☐ (8)

**8 - Ocupación:** (cerrada sin lectura de opciones)

Ama de casa <input type="checkbox"/> (1)	Docente <input type="checkbox"/> (6)	Construcción <input type="checkbox"/> (11)	Empresario comercio <input type="checkbox"/> (16)
Estudiante <input type="checkbox"/> (2)	Policía <input type="checkbox"/> (7)	Emp. Industrial <input type="checkbox"/> (12)	Empresario industria <input type="checkbox"/> (17)
Jubilado <input type="checkbox"/> (3)	Sanidad <input type="checkbox"/> (8)	Emp. Comercio <input type="checkbox"/> (13)	Profesional Ind. <input type="checkbox"/> (18)
Desocupado <input type="checkbox"/> (4)	Municipal <input type="checkbox"/> (9)	Trab. Autónomo <input type="checkbox"/> (14)	Otro Empresario <input type="checkbox"/> (19)
Changarín <input type="checkbox"/> (5)	Otro público <input type="checkbox"/> (10)	Otro privado <input type="checkbox"/> (15)	NC <input type="checkbox"/> (0)

**Del conjunto de los problemas que pueden existir hoy día ¿Cuáles son los que a usted más le preocupan?:** (Abierta múltiple)

9

10

11

Preguntas introductorias de actualidad o variables según localidad

**14 - En su opinión, la calidad de los servicios públicos esenciales es mejor cuando las gestiona el Estado o los Privados?**

Mejor el Estado ☐ (1) Igual de Buenos ☐ (2) Igual de malos ☐ (3) Mejor los Privados ☐ (4) NS/NC ☐ (0)

**15 - De los distintos niveles de gobierno, quién le parece que debería trabajar más para mejorar las cuestiones sociales (Salud, Educación, asistencia social):**

El Gobierno Nacional ☐ (1) El Gobierno Provincial ☐ (2) El Gobierno Local ☐ (3) NS/NC ☐ (0)

**16 - De los distintos niveles de gobierno, quién le parece que debería trabajar más para mejorar las cuestiones de seguridad pública:**

El Gobierno Nacional ☐ (1) El Gobierno Provincial ☐ (2) El Gobierno Local ☐ (3) NS/NC ☐ (0)

**17 - ¿Que opinión tiene de la gestión del Gobierno Nacional?**

Buena ☐ (1) De buena a regular ☐ (2) De regular a mala ☐ (3) Mala ☐ (4) NS/NC ☐ (0)

**18 - ¿En líneas generales, Usted: ¿Aprueba o desaprueba su gestión?**

Aprueba ☐ (1) Desaprueba ☐ (2) NS/NC ☐ (0)

**19 - ¿Que opinión tiene de la gestión del Gobierno de la provincia?**

Buena ☐ (1) De buena a regular ☐ (2) De regular a mala ☐ (3) Mala ☐ (4) NS/NC ☐ (0)

**20 - ¿En líneas generales, Usted: ¿Aprueba o desaprueba su gestión?**

Aprueba ☐ (1) Desaprueba ☐ (2) NS/NC ☐ (0)

**21 - ¿Que opinión tiene de la gestión del Gobierno Local?**

Buena ☐ (1) De buena a regular ☐ (2) De regular a mala ☐ (3) Mala ☐ (4) NS/NC ☐ (0)

**22 - ¿En líneas generales, Usted: ¿Aprueba o desaprueba su gestión?**

Aprueba ☐ (1) Desaprueba ☐ (2) NS/NC ☐ (0)

